Contrat Cadre

EVALUATION OF THE EUROPEAN COMMISSION AID IN THE FIELDS OF SOCIAL AND RURAL DEVELOPMENT

ÉVALUATION DES AUTORISATIONS GLOBALES POUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE SOUS LE 7ÈME FED

RAPPORT FINAL

Claire Leloup, chef de mission - *COTA*
Dominique de Crombrugghe - *COTA*
Sandra Descroix - *COTA*

février 2000

« L'auteur accepte l'entière responsabilité de ce rapport, établi pour le compte de la Commission des Communautés Européennes. Le rapport ne reflète pas nécessairement les opinions de la Commission ».

Consortium COTA/AEDES/GRET/IIED

Tables des matières

Tableaux ***3***

Liste des sigles et abbréviations ***4***

Résumé ***6***

Introduction ***11***

Partie I Autorisation Globale et DAGT ***12***

1.1 Le concept d'Autorisation Globale ; l' « instrument » ou facilité AG et de DAGT **12**
1.1.1 L'Autorisation globale 12
1.1.2 La DAGT 13
1.1.3 La PMS 16
1.1.4 Les Contrats 16
1.1.5 La procédure jusqu'en septembre 1997 : la PACA 17

1.2 Description des DAGT : Typologie et analyse quantitative **17**
1.2.1 Les pays 18
1.2.2 Répartition géographique 19
1.2.3 Évolution des DAGT 20
1.2.4 Financement des DAGT 21

1.3 Appréciation des autorisations globales et des DAGT **22**
1.3.1 Pertinence 22
1.3.2 Préparation, suivi, évaluation 23
1.3.3 Efficience 23
1.3.4 Efficacité et impact 27

Partie II Les actions financées via les DAGT : l'assistance technique ***28***

2.1 Définitions et responsabilités **28**

2.2 Description et typologie des actions **29**
2.2.1 Importance de l'assistance technique 29
2.2.2 Montants 29
2.2.3 Durée 30
2.2.4 Attributaires des contrats d'assistance technique 30
2.2.5 Sélection de l'assistance technique 30
2.2.6 Nationalité et sexe des assistants techniques 30
2.2.7 Les secteurs et types d'interventions 31

2.3 Appréciation de l'AT **32**
2.3.1 Pertinence 32
2.3.2 Préparation 33
2.3.3 Suivi et évaluation 35
2.3.4 Efficacité et résultats 36
2.3.5 Efficience 37
2.3.6 Durabilité et contribution de l'assistance technique aux objectifs de transfert de compétences et de renforcement institutionnel 38

Partie III Conclusions et recommandations ***40***

3.1 Conclusions **40**
3.1.1 Les autorisations globales et les DAGT 40
3.1.2 Les actions d'assistance technique 41

3.2 Recommandations **42**
3.2.1 Les autorisations globales et les DAGT 42
3.2.2 Les actions d'assistance technique 43

Annexes : ***45***

TABLEAUX

TABLEAU 1 : REPARTITION DES MONTANTS ENTRE PAYS ACP ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER PAR FED

TABLEAU 2 : RÉPARTITION RÉGIONALE DES DAGT

TABLEAU 3 : NOMBRE DE DAGT PAR AN

TABLEAU 4 : ÉVOLUTION DES ACTIONS < OU= À 80 000 EUROS (7ÈME FED)

TABLEAU 5 : DAGT ET ACTIONS < OU = À 80 000 EUROS (7ÈME FED)

TABLEAU 6 : NOMBRE DE DAGT PAR INSTRUMENT FINANCIER (BASE DE DONNEES DU 7E FED)

TABLEAU 7 : REPARTITION DES ACTIONS PAR MONTANT

LISTE DES SIGLES ET ABBRÉVIATIONS

ACP :	**PAYS D'AFRIQUE, CARAIBES, PACIFIQUE**
AGE :	**AUTORISATION GLOBALE D'ENGAGEMENT**
AOR :	**APPEL D'OFFRE RESTREINT**
AT :	**ASSISTANCE TECHNIQUE/ASSISTANT TECHNIQUE**
BD :	**BASE DE DONNEES**
CE :	**COMMISSION EUROPEENNE**
DCE :	**DELEGATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE**
DGA :	**DIRECTEUR GENERAL ADJOINT**
DG DEV :	**DIRECTION GENERALE DU DEVELOPPEMENT**
DAGT :	**DECISION SUR AUTORISATION GLOBALE- COOPERATION TECHNIQUE**
EC :	**EUROPEAN COMMISSION**
EM :	**ETAT MEMBRE**
FED :	**FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT**
MEURO :	**MILLIONS D'EUROS**
OCDE :	**ORGANISME POUR LA COOPERATION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE**
OLAS :	**ON LINE ACCOUNTING SYSTEM**
ON :	**ORDONNATEUR NATIONAL**
PACA :	**PROPOSITION D'AFFECTATION DE CREDIT ACCELEREE**
PIN :	**PROGRAMME INDICATIF NATIONAL**
PIR :	**PROGRAMME INDICATIF REGIONAL**
PMS :	**PROPOSITION DE MOBILISATION DE SERVICES**
PTF :	**PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE MER FRANÇAIS**
PTN :	**PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE MER DES PAYS BAS**
PTOM :	**PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE MER**
PTU :	**PAYS ET TERRITOIRES D'OUTRE MER DU ROYAUME UNI**
SADC :	**SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY**

SCR : **SERVICE COMMUN DES RELATIONS EXTERIEURES**

SYSMIN : **SYSTEME MINIER- FACILITE DE FINANCEMENT SPECIALE**

TDR : **TERMES DE REFERENCE**

UE : **UNION EUROPENNE**

RÉSUMÉ

L'autorisation globale d'engagement et les décisions sur autorisation globale pour assistance technique

L'autorisation globale d'engagement pour l'assistance technique est une facilité d'utilisation de fonds du FED, prévue par la Convention de Lomé. Cette facilité de réservation de fonds, après approbation par le Comité du FED, donne à la Commission l'autorisation et la responsabilité de décider ultérieurement du financement de certaines actions d'assistance technique inférieures à 750.000 €.

La facilité AGE assure la flexibilité et la rapidité de la première phase de l'engagement primaire d'actions d'assistance technique et évite l' "embouteillage" du Comité du FED (plus ou moins 350 décisions sur autorisation globale d'assistance technique par an).

Les actions d'assistance technique, hors projets, sont initiées à partir de DAGT, décision sur autorisation globale pour assistance technique. La DAGT est une procédure accélérée qui fait suite à une requête de l'Ordonnateur national et à la confirmation de la réservation de crédits. Cette procédure est en vigueur depuis octobre 1997 et concerne la décision d'opportunité de l'action et d'engagement de crédits.
Ensuite, les procédures habituelles communes à l'ensemble des contrats de services sont mises en route (PMS- propositions de mobilisation des services, contrats, …).
Avant 1997, la procédure était assurée par la PAC-A (proposition d'affectation de crédits accélérée) qui regroupait les phases de décision et de proposition de mobilisation de services .

Plus de 95% des décisions sur autorisation globale concernent les pays ACP. Les pays et territoires d'Outre-mer se partagent moins de 5% des montants réservés.
La majorité de ces actions d'assistance technique sont financées sur l'aide programmable via le programme indicatif national du pays ACP. Dans la période étudiée, 18 à 19% des DAGT du VIIème FED sont financées sur des fonds régionaux du programme indicatif, en ce compris les "actions intra ACP" soutenant les actions en faveur de l'ensemble des pays ACP et du Secrétariat ACP. Près de 2% des actions sont financées sur les fonds SYSMIN.

On distingue les DAGT-Siège et les DAGT-Délégué. La DAGT-délégué est une procédure accélérée initiée et gérée dans le pays ACP pour des actions d'assistance technique jusqu'à un montant maximum de 80.000 €. Il s'agit de l'application au système DAGT de la « facilité-expert » ou « facilité 80.000 € » accordée aux Délégués.
Les DAGT-siège sont lancées par les services à Bruxelles ; l'action d'AT financée est plafonnée à 750.000 €.

On distingue aussi les DAGT initiales, les DAGT complémentaires et les DAGT annulations.
Une DAGT initiale peut éventuellement être suivie d'une DAGT complémentaire, lorsque le montant de la DAGT initiale est insuffisant ou qu'il s'agit d'une extension de l'action. Elle peut également être suivie par une DAGT annulation, lorsqu'il s'agit de clôturer l'action ou lorsque la DAGT initiale n'a pas abouti à un contrat.

Pour la période couverte par la base de données (3 ans ½), 12 DAGT par pays (correspondant à 10 actions) ont été mises en œuvre en moyenne. Cependant, tant le nombre d'actions que le montant est extrêmement variable d'un pays à l'autre.

Certains pays n'ont aucune action décidée via les DAGT alors que 12 pays ont plus de 20 DAGT sur la période de trois ans et demi.
Le montant moyen décidé par action est 136.000 €, mais il est extrêmement variable selon les pays. Certains pays ont un nombre d'actions et un volume d'actions particulièrement bas. Dix sept pays montrent un montant total décidé d'actions qui dépasse les 2.000.000 euros.

En moyenne, les pays d'Afrique Centrale et Orientale utilisent moins la facilité des DAGT. Cependant, les variations sont très grandes d'un pays à l'autre à l'intérieur même des régions.

Depuis 1996, le nombre annuel de DAGT n'augmente pas (± 350 DAGT par an) et la valeur moyenne a plutôt tendance à diminuer : le nombre de DAGT-siège a tendance à diminuer et le nombre de DAGT-délégué à tendance à augmenter.

Dans la plupart des cas, les assistances techniques et les DAGT ne sont pas ou pas encore liées à un projet. Le système DAGT est donc particulièrement important puisqu'il permet de décider d'actions qui ne pourraient pas être financées autrement ou difficilement.
Les principales actions sont à court terme et se situent dans la phase de préparation de futurs projets ou programmes (plus de 50 % des actions initiées via les DAGT).

En général, tant au niveau des délégations que des desk-officers et des techniciens à Bruxelles, on constate une recherche de souplesse, de flexibilité et de rapidité dans le respect des règles et des procédures.
L'efficience, la rapidité et la flexibilité sont bonnes dans le cadre des DAGT-délégué. Cependant, les procédures liées aux DAGT et à la mise en œuvre de l'assistance technique ne sont pas toujours adaptées et sont parfois, en ce qui concerne les procédures à Bruxelles, longues, compliquées et peu efficientes, en particulier la multiplication et la complexité des visas qui impliquent que le document papier d'une DAGT-siège circule physiquement entre plusieurs bâtiments.

Outre les procédures, l'organisation des services de la Commission n'est pas toujours adaptée : la séparation entre SCR et la DG-DEV, l'imprécision des responsabilités, la multiplicité des étapes et le saucissonnage du suivi des dossiers, etc… ne permettent pas toujours de suivre de façon aisée, rapide et claire les dossiers.
Les systèmes variés et évolutifs des saisies informatiques sont complexes et souvent obsolètes.

<u>L'assistance technique</u>

L'assistance technique en général constitue une part importante de l'aide communautaire via le Fonds européen de Développement. Les actions d'assistance technique initiées via une décision sur autorisation globale ne sont pas fondamentalement différentes des autres actions d'assistance technique. Les actions d'assistance technique via DAGT sont généralement d'une durée plus courte et d'un montant inférieur : 90% des contrats d'assistance technique sont inférieurs à un an. 60% des actions ne dépassent pas 80.000 €; 73% ne dépassent pas 150.000 euros.

Etant donné la valeur moyenne des actions d'AT actuelles (136 000 euros), une AGE de 40 millions d'euros permet de décider d'environ 300 actions, ce qui couvre entre 10 et 11 mois d'activité.

Les attributaires des contrats d'assistance technique peuvent être des Bureaux d'étude ou des experts individuels. Plus de 90% des contrats sont issus d'une procédure de gré à gré, après consultation restreinte dans 50% des cas.
Les contrats favorisent encore largement les bureaux européens par rapport aux bureaux ACP; ce constat peut être tempéré par l'utilisation croissante d'experts ACP dans les équipes multidisciplinaires gérées par des bureaux européens.
Par contre, le recours à des experts femmes est encore extrêmement faible.
Les bureaux européens dont la langue est la même que celle utilisée dans le pays ACP sont à première vue sur-représentés ; ceci doit être relativisé par le fait que les bureaux d'étude utilisent très souvent des experts qui n'ont pas la même nationalité qu'eux.

Les actions d'assistance technique via DAGT donnent la première place au secteur des transports : la majorité des actions concerne essentiellement des études d'identification et de faisabilité et l'élaboration de dossiers d'appels d'offres, etc.… pour la construction et la réhabilitation de routes. Le deuxième secteur en importance dans les pays de l'échantillon est le secteur « Gestion de l'Etat et affaires publiques »: il s'agit non seulement d'appui à la fonction publique et à l'Ordonnateur national mais également d'actions visant à améliorer et soutenir la démocratie et les droits de l'homme. Viennent ensuite le secteur de l'agriculture et celui de la santé.

Les décisions d'assistance technique sont généralement tout à fait pertinentes et adaptées. L'assistance technique améliore la capacité d'absorption de l'aide par le pays ACP : elle permet tant l'identification et la préparation des programmes et projets que de pallier le manque de ressources humaines au niveau de l'Ordonnateur national (ou de la Délégation lorsqu'il s'agit de suivre un programme complexe).
L'assistance technique de substitution est encore fréquente dans certains pays ; elle est considérée comme encore nécessaire tant par la Délégation que par l'Ordonnateur national.
Certaines actions novatrices, imprévues ou originales ont pu être mises en œuvre via les DAGT, en particulier la facilité DAGT permet de saisir au bond les opportunités de renforcement des droits de l'homme et la démocratie.

La sélection de l'AT par un gré à gré se basant sur le bon sens a généralement donné de bons résultats. Les assistants techniques sont parfois sélectionnés davantage sur base de leurs connaissances techniques plus que sur leur savoir-faire ou leur expérience de partenariat dans les pays ACP. Leur capacité à transmettre leurs compétences et leur adaptabilité socioculturelle sont des critères parfois négligés dans la sélection. La sélection de gré à gré après une consultation plutôt informelle dans le pays ACP est considérée comme satisfaisante.

Les termes de référence dans les contrats d'assistance technique ne précisent pas toujours suffisamment les résultats à atteindre ou des indicateurs qui permettent d'assurer un suivi approfondi.

Lorsque la préparation de la DAGT, l'élaboration des termes de référence, l'assistance technique, etc… sont menées conjointement par l'Etat ACP et la Commission, le suivi-évaluation est généralement plus satisfaisant. Le suivi-évaluation de l'assistance technique est plus pragmatique et informel qu'organisé et formalisé. Souvent adapté au cas par cas, il est généralement suffisant pour l'action en cours mais permet difficilement de tirer des enseignements généraux pour le futur et de capitaliser les expériences acquises.

Les éléments d'appréciation utilisables pour le futur font défaut. Notamment le rôle de l'assistance technique comme interface entre l'Ordonnateur national et la Délégation n'est pas toujours clair.
Les interviews réalisées auprès des Ministères et des Délégations montrent généralement une bonne satisfaction quant aux compétences, aux qualités et aux résultats fournis par l'assistance technique. Les assistances techniques européennes, même si leur coût est élevé, donnent une assistance qu'il est difficile de trouver à moindre coût dans le pays ACP pour une qualité, une disponibilité et des résultats équivalents. L'assistance technique est aussi considérée comme un mal nécessaire dans la mesure où les formalités et procédures FED sont lourdes et nécessitent un appui.
L'assistance technique est considérée comme efficace et atteint généralement les objectifs définis dans les TdR . Sa contribution au transfert de compétences et à la formation des ressources humaines dans les pays ACP est relativement faible ; cette faiblesse est cependant considérée comme normale par les personnes interviewées car, dans la plupart des cas, il s'agit d'assistance à court terme et la formation n'est pas prévue dans les termes de référence.
Le renforcement institutionnel effectif et durable est rare lorsqu'il n'est pas prévu explicitement dans les termes de référence et qu'il n'y a pas une volonté active du Ministère concerné.

<u>Recommandations</u>

Les autorisations globales et les DAGT

- Il convient de maintenir la facilité d'autorisation globale et le système de DAGT pour l'assistance technique, de façon à permettre la réalisation d'une assistance technique qui ne pourrait pas être financée autrement.
- Les DAGT pourraient être davantage utilisées, notamment pour le financement d'actions novatrices.
- Les procédures devraient être plus simples, cohérentes, claires et actualisées. Les conseillers et fonctionnaires devraient être mieux informés et formés à l'utilisation des DAGT. Il convient de réduire et simplifier le circuit des visas et d'introduire le système de visa électronique.
- Plus encore que les procédures, l'organisation même des services de la Commission devrait mieux intégrer les services et les différentes étapes d'une action d'assistance technique. Les documents et dossiers devraient être rassemblés dans un même service de façon à assurer l'accès à un dossier complet et à faciliter la consultation et la mémoire des actions.
- Les actions devraient être davantage décentralisées vers les pays ACP et l'utilisation des DAGT-délégué facilitée, notamment en relevant le plafond de la facilité-expert.

Les actions d'assistance technique

- Étant donné l'importance de la coopération technique dans l'aide au développement, il serait intéressant que la Commission procède régulièrement à une réflexion globale et approfondie de l'assistance technique : son rôle, ses objectifs et ses résultats.
- Les termes de référence de l'assistance technique devraient être plus clairs avec une programmation, des objectifs et des résultats à atteindre plus précis de façon à permettre un suivi plus net et structuré.
- Il convient de maintenir le système de sélection de gré à gré avec une consultation restreinte, souple, basée sur le bon sens et l'expérience.

- Les bases de données en matière de coopération technique (bureaux et experts) devraient être plus adaptées aux besoins (critères et items), plus accessibles et claires.
- Les assistants techniques (tant au niveau des experts qu'au niveau des bureaux) devraient être sélectionnés davantage sur base de leur expérience et de leur capacité d'adaptation au niveau socioculturel .
- La sélection de l'AT devrait être plus sensible aux questions de genre et être pro-active dans la recherche d'experts femmes et d'experts ACP.
- Le suivi de l'assistance technique devrait être plus formalisé et organisé (court terme et long terme) de façon à pouvoir capitaliser les expériences acquises.
- Les volets formation et renforcement institutionnel devraient faire partie des activités de l'AT et faire l'objet également de suivi/évaluation, même lorsqu'il s'agit de contrats à court terme.

INTRODUCTION

L'autorisation globale d'engagement pour l'assistance technique est une facilité d'utilisation de fonds du FED, prévue par la Convention de Lomé. Cette facilité de réservation de fonds, après approbation par le Comité du FED[1], donne à la Commission l'autorisation et la responsabilité de décider ultérieurement du financement de certaines actions d'assistance technique inférieures à 750 000 €.

Depuis 1991, le Comité du FED a accordé huit autorisations globales d'engagement[2] sur les crédits du FED pour les actions de coopération technique. Celles-ci donnent à la Commission une facilité d'utilisation de fonds FED au moyen d'une procédure simplifiée.
Lors de la 313ème réunion (7 février 1996), les délégations allemande et britannique ont souhaité recueillir davantage d'informations au sujet de l'utilisation des fonds alloués. Le président et le rapporteur ont souligné qu'une information assez large est fournie aux EM dans diverses enceintes, notamment au groupe ACP/FIN du Conseil[3].
Lors de la 327ème réunion, il a été décidé qu'à partir du 8ème FED les autorisations globales ne seraient plus liées à un FED en particulier mais seraient multi-FED.
Lors de la 338ème réunion (17 et 18 mars 1999) la Commission a demandé que l'autorisation globale soit portée à 80 Meuros. Plusieurs délégations ont fait part de leur préoccupation compte tenu de l'absence d'éléments d'appréciations qualitatifs sur les actions réalisées. Ils ont souhaité plus d'informations permettant de justifier l'accélération de l'utilisation de cet *instrument*.
Le président s'est engagé à présenter une évaluation des autorisations globales de coopération technique, évaluation qui sera communiquée au Comité lors de la présentation d'une nouvelle autorisation globale[4].

C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente évaluation qui a démarré début septembre 1999. Pendant la première phase de l'étude, la méthodologie et les termes de référence ont dû être modifiés. Les raisons principales en sont d'une part la demande initiale qui concevait autorisations globales et DAGT comme des instruments financiers plutôt que comme une facilité de réservation de fonds, et d'autre part, la difficulté de trouver des renseignements cohérents et représentatifs.
Le Comité du FED souhaitait que l'évaluation concerne aussi les résultats des autorisations globales sur le terrain ; c'est pourquoi, outre l'étude à partir des bureaux de Bruxelles, des missions ont été organisées dans quatre pays.

Les résultats de la présente évaluation se basent d'une part sur les données financières et statistiques disponibles à la Commission, sur des entretiens et des consultations de dossiers dans les bureaux à Bruxelles pour treize pays ACP et sur des dossiers et entretiens approfondis dans les quatre pays ACP visités (Guinée C, Haïti, Malawi et Tanzanie). Les exemples étudiés et les données vérifiées concernent principalement les DAGT du VIIème FED dans les pays ACP (cf. annexe 2 : Méthodologie et révision des termes de référence).

---

[1] Le Comité du FED est composé des représentants des Etats membres. La Commission préside mais ne participe pas au vote.
[2] Ces autorisations ont été accordées par tranches de 40 millions d'euro.
[3] Groupe de travail chargé de l'assistance financière et technique aux ACP
[4] Compte-rendu des principales conclusions de la 338ème réunion du Comité du FED (17 et 18 mars 1999)

PARTIE 1 AUTORISATION GLOBALE ET DAGT

1.1 Le concept d'Autorisation Globale ; l' « instrument » ou facilité AG et de DAGT

Les TdR initiaux envisageaient les AGE et DAGT comme un instrument de financement particulier (voir ci-dessus) alors que les AGE et DAGT ne sont « qu' » une facilité de réservation de fonds.

1.1.1 L'Autorisation globale

L'autorisation globale d'engagement pour l'assistance technique est une facilité de réservation de fonds, accordée par le Comité du FED à la Commission.
L' autorisation globale d'engagement est prévue dans la Convention de Lomé (art.290)[5]. Dans les cas d'assistance technique, elle donne à la Commission l'autorisation et la responsabilité de décider elle-même ultérieurement – sans passer par le Comité du FED- du financement de certains « projets » d'un montant maximum de 750.000 € [6] *« dans le but d'accélérer les procédures »*.

Depuis 1991, le Comité du FED a accordé huit autorisations globales d'engagement sur les crédits du FED pour les actions de coopération technique. Celles-ci donnent à la Commission une facilité d'utilisation de fonds FED au moyen d'une procédure simplifiée.
Ces autorisations ont été accordées par tranches de 40 millions d'euros.

Etant donné la valeur moyenne des actions d'AT actuelles (136 000 euros), une AGE de 40 millions d'euros permet de décider d'environ 300 actions (+/-350 DAGT), ce qui couvre entre 10 et 11 mois d'activité.

---

[5] Convention de Lomé IV , art. 290,1 . *« Dans le but d'accélérer les procédures et en dérogeant aux dispositions des articles 288 et 289, les décisions de financement peuvent porter sur des programmes pluriannuels lorsqu'il s'agit de financer :*

a) la formation ;
b) des microréalisations ;
c) la promotion commerciale ;
d) des ensembles d'actions de taille limitée dans un secteur déterminé ;
e) *la coopération technique*. »

Convention de Lomé IV bis (Maurice) , art. 290,1 . *« Dans le but d'accélérer les procédures, et par dérogation aux dispositions des articles 288 et 289, les décisions de financement peuvent porter sur des programmes pluriannuels lorsqu'il s'agit de financer :*

a) la formation ;
b) la coopération décentralisée ;
c) des microréalisations ;
d) la promotion commerciale et le développement du commerce;
e) un ensemble d'opérations d'envergure limitée, dans un secteur spécifique ;
f) l'appui à la gestion des projets et programmes ;
g) *la coopération technique.* »

[6] projet AT dont le financement est déjà engagé car il sera imputé à des instruments de coopération financière existant déjà (généralement le PIN du pays ACP bénéficiaire).

La facilité AGE assure la flexibilité et la rapidité de la 1ère phase de l'engagement primaire des actions d'AT car **elle évite « l'embouteillage » au Comité du FED**, inévitable si chaque action de ce type devait requérir son accord (+/- 350 DAGT par an).

1.1.2 La DAGT

La DAGT, décision sur autorisation globale pour l'assistance technique, est depuis octobre 97[7], la procédure de décision qui permet de mettre en œuvre les autorisations globales sur assistance technique ; une autre procédure était en vigueur avant la création de la DAGT : la PACA (cf. point 1.1.5).

Sources de financement
Les fonds utilisés sur autorisation globale ne forment pas un budget à part. Ils sont prélevés sur le PIN de l'État ACP concerné, sur le PIR, ou encore sur les fonds SYSMIN attribués à l'État ACP.
Ceci explique que la Commission soit amenée à faire une double vérification de la disponibilité des fonds : d'une part, il faut s'assurer que l'enveloppe de l'autorisation globale est encore garnie. Cette comptabilité est tenue de façon centrale mais manuelle au secrétariat de la DG DEV – Unité Programmation.
D'autre part, il faut vérifier la disponibilité de fonds sur l'instrument financier prévu (les PIN, les PIR – y compris les projets tous ACP- ou le SYSMIN).

Champ d'application
La procédure DAGT régit **l'assistance technique hors projet**. Ces règles organisent l'AT ponctuelle ou de longue durée, en dehors du cadre des projets. Elles visent principalement des études d'identification ou de faisabilité, de l'appui de longue durée aux autorités ACP et, dans une moindre mesure, des évaluations ou d'autres activités ponctuelles. Si, pour tout ce qui concerne la phase opérationnelle (sélection, contrat) les règles sont identiques pour l'AT dans et hors des projets ou programmes, certaines règles spécifiques concernent essentiellement la phase de décision d'une part et le champ de mise en œuvre d'autre part.

Procédure DAGT
La DAGT ou Décision sur autorisation globale pour l'assistance technique est une procédure accélérée devant permettre de répondre rapidement à des besoins d'AT dans les pays ACP.
La procédure actuelle a été mise au point en 1997 à un moment ou les fonctions de décision d'opportunité d'action et d'engagement de crédit d'une part (les desk géographiques ou techniques) et les fonctions opérationnelles d'autre part étaient regroupées dans la même DG et dans un même bâtiment. La création du SCR a entraîné une séparation administrative, physique et organisationnelle, entre les services décisionnels et les services opérationnels de la coopération avec les ACP. Cette séparation a eu des effets négatifs sur la rapidité de la procédure DAGT.

La DAGT concerne la décision sur l'opportunité d'une action et l'engagement du crédit. Elle est dissociée de la phase de mise en œuvre de cette action d'AT qui fait l'objet d'une PMS, proposition de mobilisation de service, préalable au contrat de services.

[7] Il existe actuellement six types de DAG : AT, microréalisations, formation, actions culturelles, actions en faveur des réfugiés, coopération décentralisée.

La DAGT s'appuie sur un document unique, un formulaire (cf. annexe 4) qui doit être complété par le service initiateur et qui est censé contenir toutes les informations nécessaires et suffisantes sur l'action envisagée pour permettre une décision en connaissance de cause.[8]

Ce formulaire contient des informations sur :
- l'opportunité de la décision à prendre
- le coût de l'opération
- le mode prévu de passation des marchés
- le choix prévu de l'autorité contractante.

Il ne peut être établi que si deux étapes préalables ont été parcourues :
- Comme pour toute action financée sur fonds FED, il faut une requête préalable de l'Ordonnateur national ;
- Une réservation de crédit. Celle-ci est immédiate dans le cas de DAGT-siège. La demande de réservation de crédit, accompagnée de la requête de l'ON, est adressée au SCR (Unité D 2 – exécution financière des projets ACP) pour les DAGT délégué; Pour autant que les fonds soient disponibles sur l'instrument et que l'autorisation globale ne soit pas épuisée, cette réservation est confirmée dans les 3 jours.

Les différentes DAGT

On distingue les DAGT selon le service initiateur, DAGT siège et DAGT Délégué, et selon la phase de l'action : DAGT initiale, complémentaire ou DAGT annulation.

DAGT-siège
La DAGT-siège est la procédure accélérée pour des actions d'AT d'un montant compris entre 0 et 750 000 euros initiée et décidée à la DG DEV.

Le fonctionnaire géographique (ou technique) concerné prépare une DAGT à l'aide du formulaire mentionné en annexe 4. La DAGT sera complète lorsqu'elle aura reçu les visas requis par les instructions de procédure[9] et qu'elle aura été signée par l'Ordonnateur principal[10] ou par le fonctionnaire délégué à cet effet. Pour les DAGT, il s'agit d'un directeur de la DG DEV jusqu'à 750.000 euros[11].

Les instructions imposent un circuit de visas et de responsabilités en 7 ou 8 étapes selon le cas (cf. annexe 6).
Tout service requis est tenu de donner son visa ou d'expliquer son refus dans les 48 heures de la réception du dossier (sauf pour le délai de saisine et de réponse du contrôle financier). Le visa doit être daté (ce qui est rarement le cas).

[8] Ce formulaire est inspiré de celui qui est utilisé pour des propositions de financement d'un montant inférieur à 2 Meuros et qui ne doivent pas être soumises à l'avis du Comité du FED.
[9] Note d'instruction à l'attention des services de la DG VIII et des Délégations des pays ACP, n° 4827 du 09.06.1997.
[10] Aux termes de la Convention de Lomé IV, la personne habilitée à engager la Commission dans les actions de coopération.
[11] Note N°055083 du 21/10/1999 du Directeur Général de la DG DEV.
Le plafond actuel pour des opérations d'AT hors projet ou programme est de 750.000 euros. Il était prévu de demander le relèvement de ce plafond pour le porter à 1.000.000 euros mais cela ne s'est pas fait à ce jour.

DAGT-Délégué
Les délégués dans les pays ACP disposent d'une subdélégation pour la préparation et l'approbation d'actions AT de courte durée pour un montant maximum de 80.000 euros. Cette faculté est connue sous le nom de « Facilité expert » . Elle sert essentiellement à engager des experts ou des bureaux d'étude pour des missions ponctuelles.

La DAGT-Délégué permet au délégué de faire usage de la "Facilité expert" également pour de l'AT hors projet ou programme. *"La DAGT, c'est l'huile dans les rouages. Pas le carburant, mais l'huile ».*

L'usage de cette faculté est soumis à certaines restrictions :
- elle ne peut servir que pour le financement d'études (experts individuels, bureaux)
- pour des contrats d'une durée maximale de 12 mois
- son coût total ne peut en aucun cas dépasser 80.000 euros.

DAGT initiale, DAGT complémentaire ou DAGT annulation
La DAGT sera imputée selon le cas sur le PIN, le PIR ou les crédits SYSMIN. Lorsqu'au cours de l'action, il apparaît que le montant prévu à la DAGT ne suffit pas pour mener à bien l'action envisagée ou lorsque l'action est étendue, l'autorité contractante de la DAGT peut créer une **DAGT complémentaire** à condition de rester dans les limites de l'enveloppe autorisée. Plusieurs DAGT-Siège pour une même action ne peuvent pas dépasser un montant total de 750.000 euros. De même, plusieurs DAGT-Délégué pour une même action ne peuvent pas dépasser 80.000 euros ; si ce plafond est dépassé, il faut en référer au siège qui devient compétent pour le suivi de l'action.

Lorsqu'au terme d'une action d'AT, les fonds dépensés n'absorbent pas les montants engagés, il faut libérer les fonds affectés de manière à les rendre à nouveau disponibles pour le PIN (ou PIR ou crédit SYSMIN). Cela se fait par la clôture administrative du dossier. Dans la pratique les dossiers restent souvent ouverts en comptabilité alors que la mission d'AT est terminée et que tous les paiements sont faits depuis longtemps[12].
Ce sont souvent des rappels du SCR D2 (et parfois de la Cour des Comptes) qui incitent tant le siège que les délégations à clôturer des dossiers terminés.
La clôture d'un dossier permet de dégager des fonds et de renflouer l'enveloppe PIN (ou PIR ou SYSMIN) mais non l'enveloppe de l'autorisation globale. Pour que celle-ci soit renflouée du solde d'une action, il faut une **DAGT annulation**. C'est une procédure peu utilisée. On la rencontre principalement lorsqu'une action n'a pas été initiée ; une DAGT annulation annule alors la DAGT initiale et les fonds bloqués sont crédités respectivement au PIN et à l'enveloppe de l'autorisation globale. Quelquefois, une DAGT annulation annule partiellement une DAGT.
Cependant**, si on veut que les soldes de chaque action sous DAGT retournent au pot commun de l'enveloppe autorisation globale pour être disponibles pour de nouvelles DAGT, il faut que le service initiateur (DG DEV ou délégation) produise une DAGT**

[12] Exemple des DAGT 7è FED à Haïti :
25 DAGT ont abouti à 20 actions avec un n° comptable spécifique (5 actions ayant nécessité 2 DAGT) ; sur ces 20 actions 15 sont terminées. Sur ces 15 actions terminées, 9 sont cloturées et archivées et 2 actions ne sont pas encore clôturées bien que les derniers paiements aient eu lieu .
Les 4 actions terminées restantes ne sont pas clôturées administrativement et financièrement pour diverses raisons : dans deux cas, il s'agit d'anciens contrats AEC pour lesquels une provision pour frais éventuels de fiscalité a été budgétée ; une étude n'ayant pas donné satisfaction, la dernière tranche n'a pas été payée, … et l'action n'a pas été formellement clôturée ; dans un autre cas, la CE considère que l'action (sous art.302) est terminée , mais l'ON considère qu'elle n'est pas encore terminée car il n'a pas reçu le rapport final.

annulation, ce qui est rarement le cas. On a donc une vision faussée des fonds effectivement disponibles sous l'autorisation globale[13].

1.1.3 La PMS

La PMS ou Proposition de mobilisation de services est un document destiné à assurer la mise en œuvre d'une action d'AT.
La DAGT, qui constitue l'engagement primaire pour une action, en application de la délégation globale, est accompagnée ou suivie d'une PMS (Proposition de mobilisation de services). Tandis que la DAGT aboutit à une décision sur l'opportunité de l'action mais n'organise rien quant à sa mise en œuvre, la PMS représente l'étape de la mobilisation des services qui va conduire à la conclusion du contrat. La PMS comprend :
- le budget indicatif de l'action,
- l'autorité chargée de conclure le contrat,
- le mode de passation de marché convenu[14],
- selon le cas, le nom de l'expert ou une short-list de bureaux d'étude présélectionnés.

Dans le cas d'une action d'un montant supérieur à 80.000 euros, la PMS est initiée par le service technique compétent au SCR (direction C). Le circuit de visas de la PMS est centré au SCR.[15].

1.1.4 Les Contrats

L'approbation de la PMS donne lieu à l'établissement d'un contrat entre les parties (l'Etat ACP/Commission et l'expert).

La procédure normale d'attribution de contrats de service est l'AOR. Toutefois, le gré à gré est autorisé pour des actions :
- d'AT de courte durée (max. 1 an),
- dans les cas d'urgence,
- pour des montants de faible importance (< 150.000 euros),
- pour des actions assignées à des experts individuels,
- pour compléter des actions déjà entamées
- après un AO infructueux [16].

Le contrat est généralement conclu par l'Ordonnateur national ou régional.
Celui-ci peut demander à la Commission de négocier, d'établir et de conclure en son nom les marchés de service[17], soit directement, soit par l'intermédiaire du bureau chargé de la gestion de l'AT de long terme[18]. Lorsqu'il est fait application de l'article 302, les situations suivantes peuvent se présenter :

---

[13] Exemple des DAGT 7è FED à Haïti : le coût des 9 actions terminées, clôturées et archivées s'élève à 201.693 euros alors que les montants réservés sur l'enveloppe des autorisations globales s'élèvent à 220.700 euros, soit 9,4% de plus ; les 19.007 euros de différence ne sont pas disponibles pour de nouvelles DAGT tant qu'ils ne seront pas soldés par des DAGT-annulation .

[14] AOR ou gré à gré avec ou sans consultation restreinte.

15 Service initiateur : desk DG DEV, chef d'unité de l'initiateur, éventuellement unité (s) SCR/C associé (s), SCR/E2 et E1, DG SCR ou subdélégué, SCR/E1, retour initiateur.
Les PMS concernant les phases d'identification ou de programmation continuent à être initiées par le desk compétent de la DG DEV. Une grande partie des DAGT-siège donnent dès lors lieu à une PMS initiée à la DG DEV.

[16] Disposition reprise dans la Convention de Lomé IV art. 298, 3 a-f.

[17] Convention de Lomé IV, art. 302

[18] actuellement la GTZ (D) ou AGRER (B)

- lorsque l'action est mise en route par une DAGT délégation, c'est le chef de délégation qui négocie et signe les contrats ;
- dans les autres cas, le siège est mandaté. Il peut à son tour mandater le bureau compétent pour des contrats avec des experts individuels.

1.1.5 La procédure jusqu'en septembre 1997 : la PACA

La PACA (Proposition d'affectation de crédit accélérée), était la procédure en vigueur jusqu'en septembre 1997 pour des actions de coopération technique hors projet.[19]
Elle a été abandonnée en faveur de la procédure DAG/PMS pour des motifs de transparence, d'amélioration de l'information des décideurs, de déconcentration et de rationalisation. La DAG/PMS devait permettre une meilleure gestion informatique de l'AT hors projet.
La PACA regroupait en un seul document, et donc en une étape, la décision sur l'opportunité d'une action déterminée et les conditions de mise en œuvre de cette décision (cf. annexe 5). Nous savons aujourd'hui que la procédure DAG/PMS n'a rien gagné en termes de flexibilité et de rapidité.

1.2 Description des DAGT : Typologie et analyse quantitative

La plupart des DAGT de la base de données disponible concernent les pays ACP et le 7ème FED.
Plus de 95% des décisions sur autorisations globales concernent les pays ACP ; les pays et territoires d'Outre-mer, français, néerlandais et anglais se partagent moins de 5% des montants réservés.

Tableau 1 : Répartition des montants entre pays ACP et territoires d'Outre-mer parFED

		montant OLAS (*)	Montant total décidé	montant total engagé	Montant total payé
6è FED	ACP	19.354.405	23.381.450	21.771.670	15.456.297
	PTF	1.057.946	1.336.636	1.331.584	1.004.437
	PTU	28.659	28.659	-	-
		20.441.010	**24.746.745**	**23.103.254**	**16.460.733**
7è FED	ACP	98.489.388	116.539.044	97.057.845	61.267.921
	PTF	861.001	848.700	847.589	511.677
	PTN	1.683.684	1.743.684	1.498.720	885.805
	PTU	904.865	1.004.865	529.428	266.275
	PTO régionaux	295.433	247.825	242.360	164.963
		102.234.371	**120.384.119**	**100.175.942**	**63.096.641**
8è FED	ACP	29.845.632	29.845.632	15.515.291	3.710.808
	PTF	300.000	300.000	149.280	-
		30.145.632	**30.145.632**	**15.664.571**	**3.710.808**
total		**152.821.013**	**175.276.496**	**138.943.767**	**83.268.182**

[19] La PAC tout comme la PMS aujourd'hui était un document qui était établi pour toute opération de coopération technique (AT), quelle que soit la procédure suivie : proposition de financement classique ou procédure accélérée

Les 2/3 des DAGT et des montants réservés sur autorisation globale concernent le 7ème FED.

Dans le cadre de cette étude, c'est particulièrement l'utilisation des autorisations globales dans le cadre du 7ème FED et pour les pays ACP qui sera examiné.

(*) Distinction des données concernant les DAGT et les actions d'AT via DAGT

A une action d'AT (un projet d'AT) correspond un n° comptable (n°OLAS : on line accounting system) auquel peut correspondre une ou plusieurs DAGT : une DAGT initiale éventuellement suivie de DAGT complémentaires (par exemple, la DAGT pour une étude de faisabilité sur base d'un budget prévisionnel qui s'avèrera sous-estimé un an plus tard ; il donnera lieu à une nouvelle DAGT pour la même action et le même n°de projet) ou de DAGT d' annulation (une assistance technique est prévue puis le contexte change, l'action est annulée et l'AT n'a pas lieu).

Le montant d'une action (donnée financière des projets) correspond à la somme des DAGT depuis le début de l'action. Cependant, les données informatiques concernant les DAGT ne sont disponibles que depuis 1996. Aussi, lorsqu'une action a débuté avant 1996, le montant comptabilisé de l'ensemble de cette action (montant total des données financières d'une étude de faisabilité par exemple) peut être différent de la somme des DAGT reprises dans la période de la base informatique disponible ; le montant d'une action peut être égal, inférieur ou supérieur aux données des DAGT. Ainsi le montant cumulé des DAGT faites aux Seychelles pour la période de données (3 ans ½) est négatif, car depuis 1996 il y a eu principalement des annulations de DAGT anciennes.

1.2.1 Les pays

La distribution des DAGT par pays selon les 6ème, 7ème et 8ème FED est reprise au tableau en annexe 7.
Tant le nombre d'actions que le nombre de DAGT (une action pouvant faire l'objet de plusieurs DAGT) est extrêmement variable d'un pays à l'autre. Il en est de même des montants attribués.

Sur la période couverte par la base de données (3 ans et ½), les pays ACP ont en moyenne, pour le 7ème FED, 12 DAGT et correspondant à 10 actions; deux pays n'ont pas d'actions (St Christophe et Nevis et le Libéria) alors que 12 pays ont plus de 20 DAGT (parmi ceux-ci, les 4 pays qui ont fait l'objet de visites de terrain).
Le **montant moyen décidé par action** est également variable d'un pays à l'autre, allant de 25.000 euros (Belize) à 575.000 euros (Érythrée), la moyenne étant de 136.000 euros[20].

Le **montant moyen** des DAGT **par pays** s'élève à plus de 1,15 Meuros pendant les 3 ½ ans de la base de données, correspondant à 1,35 Meuros d'actions en cours pendant la même période [21].
Certains pays ont **un nombre d'actions et un volume d'actions** particulièrement bas, ne dépassant pas 100.000 euros (8 pays) (cf. annexe 8).
Dix-sept pays ont un montant décidé total d'actions qui dépasse les 2.000.000 €, les trois montants les plus importants étant : Guinée: 5,7 Meuros; Sierra Leone: 4,7 Meuros et Malawi: 4,6 Meuros.
En valeur relative, les montants d'autorisation globale sont également extrêmement variables d'un pays à l'autre. Ainsi, à titre de comparaison, le montant des actions décidées dans le cadre

[20] Dans un rapport de la Cour des Comptes (97) , le coût moyen de l'AT des 6è et 7è FED est estimé à 233.000 ECU.
[21] voir distinction entre DAGT et actions dans l'encadré ci-dessus.

de DAGT relativement à la dotation initiale du programme indicatif national (PIN) du 7ème FED varie de 0% à 16% (cf. annexe 7).
Si l'importance significative des autorisations globales peut être attribuée à la petite taille du pays dans certains cas, ce n'est pas une généralité .
Dans certains pays, le montant des actions d'assistance technique via autorisation globale est particulièrement important : dans douze des septante pays ACP, le montant de l'AT via DAGT (montants décidés) dépasse les 5% de la dotation PIN du pays [22]; Sao Tome Principe a le montant relatif le plus important avec des actions financées représentant 16% de la dotation PIN.

1.2.2 Répartition géographique

La répartition des DAGT selon les sept régions géographiques, telle que présentée dans les rapports précédents au Comité du FED, a suscité des questions, en particulier dans la mesure où les pays d'Afrique Centrale et Orientale semblaient peu bénéficier des DAGT. La différence est cependant moins marquée si l'on tient compte du nombre de pays par région.
Dans la période de 3 ½ ans couverte par la base de données, quatre régions utilisent moins de DAGT (Afrique centrale, Afrique orientale, Caraïbes et Pacifique), deux régions utilisent plus de DAGT (l'Afrique australe et l'Afrique occidentale), la région de l'Océan Indien se situant au milieu.
Toutefois, dans chacune des régions, certains pays utilisent beaucoup de DAGT et d'autres pas, avec des raisons extrêmement variées (expérience concrète ou non de ce type de procédure et de son utilisation concrète, dynamisme des délégations en matière d'AT, contexte, spécificité et besoins du pays…) ; certains pays, où la coopération est suspendue ou difficile, sont peu consommateurs de DAGT ; c'est le cas de plusieurs pays d'Afrique orientale : le Burundi, Djibouti, la Somalie, le Soudan ; c'est aussi le cas du Nigeria en Afrique occidentale ; par contre le Sierra Leone ou le Togo sont consommateurs de DAGT.

Seule une étude systématique de l'ensemble de l'assistance technique (toutes procédures et instruments de financement confondus) permettrait d'expliquer cette situation.

Tableau 2 : Répartition régionale des DAGT

	Afrique occidentale	Afrique centrale	Afrique orientale	Afrique australe	Océan indien	Caraïbes	Pacifique
nombre de pays	**17**	**7**	**10**	**9**	**4**	**15**	8
nombre de DAGT	306	47	78	191	56	100	45
MOYENNE NB DAGT/PAYS	*18,0*	*6,7*	*7,8*	*21,2*	*14*	*6,7*	*5,6*
nombre d'actions	266	42	69	154	48	80	34
Nombre actions/pays	*15,6*	*6,0*	*6,9*	*17,1*	*12,0*	*5,3*	*4,3*
montant décidé (EURO)	36.568.083	6.177.173	12.772.402	20.612.147	5.431.258	7.916.100	4.530.547
Moyenne montant décidé/pays	*2.151.064*	*882.453*	*1.277.240*	*2.290.239*	*1.357.815*	*527.740*	*566.318*

[22]rappel: sans tenir compte de certaines actions initiées par DAGT et qui auraient été clôturées avant 1996.

1.2.3 Évolution des DAGT

Tableau 3 : nombre de DAGT par an

Nombre de DAGT ou PACA [23]	**6è FED**	**7è FED**	**8è FED**	**TOTAL**
1996 – PACA	71	257	-	328
1997 – PACA 1997 – DAGT	82 16	252 79	- 1	334 + 96 = 430
1998 – DAGT	41	268	68	377
1999 (9 mois) – DAGT	9	118	105	232
TOTAL	219	974	174	1367

Depuis 1996, le nombre de DAGT annuel n'augmente pas. On constate deux évolutions en sens inverse : une diminution du nombre de « DAGT-siège » et une augmentation du nombre de "DAGT-délégué » (encore appelée Facilité expert 60.000 euros ou Facilité expert 80.000 euros).
Cette double tendance explique que la **valeur moyenne des DAGT a plutôt tendance à diminuer**. Ainsi, pour le 7ème FED, les PACA élaborées en 1997 ont une valeur moyenne de 134.000 euros; en 1997, DAGT et PACA: 126.000 euros; en 1998: 111.000 euros et en 1999, 102.000 euros.

Tableau 4 : Évolution des actions < ou= à 80 000 euros (7ème FED):

Nombre de DAGT ou PACA	Où le montant total engagé = ou< 60.000 € (1)		Où le montant total engagé est > 60.000 et = ou < 80.000 € (2)		(1) + (2) **Où le montant total engagé = ou< 80.000 €**		TOTAL nombre de DAGT	
1996 – PACA	110	**43%**	12	**5%**	122	**47%**	257	100%
1997 – PACA	138	55%	13	5%	151	60%	252	100%
1997 – DAGT	30	38%	3	4%	33	42%	79	100%
TOTAL 1997	168	**51%**	16	**5%**	184	**56%**	331	100%
1998 – DAGT	103	**38%**	54	**20%**	157	**59 %**	268	100%
1999 (9 mois) – DAGT	40	**34%**	34	**29%**	74	**63%**	118	100%
TOTAL	**421**	**43%**	**116**	**12%**	**537**	**55 %**	**974**	**100%**

Ainsi, le nombre de DAGT dont le montant total engagé est inférieur à 80.000 € est passé, pour les pays ACP du 7ème FED, de 47% en 1996 à 63% en 1999.

Ces DAGT d'un petit montant correspondent généralement à un nombre équivalent d'actions , alors que des actions d'un montant supérieur sont plus souvent composées de plusieurs DAGT (cf. encadré ci-dessus).

[23] Sans prendre en compte +/- 10 % des DAGT et PACA sans identification claire (sans n° de DAGt ou avec une date aberrante).

Tableau 5 : DAGT et Actions < ou = à 80 000 euros (7ème FED)

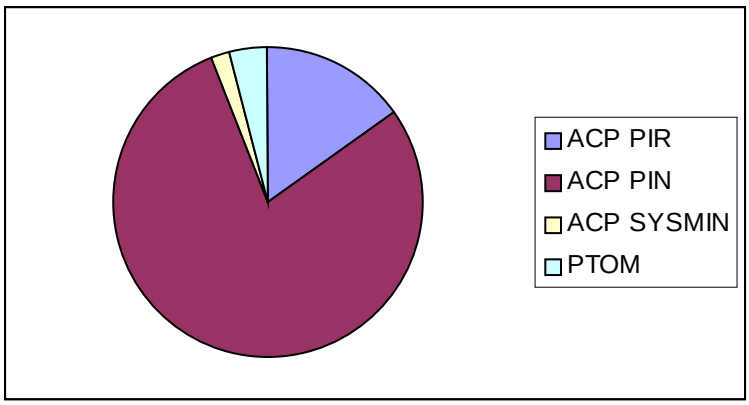
	DAGT et PACA		Actions	
	Nombre	%	Nombre	%
Où le montant total engagé = ou< 80.000 €	537	55%	522	62 %
Où le montant total engagé > 80.000 €	437	45%	314	38 %
TOTAL	974	100%	836	100 %

Pour le 7ème FED, 62% (522/836 actions) des actions sont des actions inférieures à 80.000 euros[24] et ces actions correspondent à 55% des DAGT .

1.2.4 Financement des DAGT

La majorité des DAGT est financée via le programme indicatif national du pays bénéficiaire. Dans la période d'étude 18 à 19% des DAGT du 7ème FED sont financées sur les fonds régionaux du programme indicatif, en ce comprises les actions concernant le Secrétariat ACP et les actions régionales « tous pays ACP ».
Seules 22 DAGT (18 pour le 7è FED et 4 pour le 8è FED) ont été financées sur les fonds SYSMIN attribués aux pays , en vertu de l'article 217, par. 2 de la Convention de Lomé IV.

Tableau 6 : Nombre de DAGT par instrument financier (base de données du 7è FED)



[24] Dans les tableaux précédents seules les actions les actions positives (>1) sont prises en compte, et pas les actions annulées.

1.3 Appréciation des autorisations globales et des DAGT

1.3.1 Pertinence

Avoir un système d'autorisations globales qui permette pour un ensemble de petites actions de ne pas recourir systématiquement au Comité du FED est évidemment pertinent. Dans le cas contraire, on aurait un engorgement du Comité du FED qui entraînerait lenteurs et retards dans les décisions de financement.

Pertinence quant à l'Assistance technique et au type d'action

Plus de 50 % des actions d'AT initiées par des DAGT concernent des études dans la phase d'identification et préparation de futurs projets et programmes.
Les autres types d'actions financées via une décision sur autorisation globale sont par ordre décroissant :

- l'assistance technique à plus long terme auprès de l'Etat ACP (18% [25]);
- des études spécifiques à court terme (15%) ;
- des appuis ponctuels et spécifiques (6%) ;
- des audits et évaluations (5%) ;
- quelques réunions et séminaires (2%).

Dans la plupart des cas, les assistances techniques via des DAGT ne sont pas – ou pas encore- liées à un projet : **la pertinence des DAGT est donc particulièrement importante** puisqu'il s'agit le plus souvent d'actions qui ne pourraient pas être financées autrement (Cf. ci-dessus les études faisabilité) ou qui doivent être financées rapidement (comme par exemple l'appui à l'organisation d'élections dans un pays en crise).

Il peut arriver qu'une DAGT d'un montant important soit décidée de façon à permettre au coup par coup un ensemble de petites études et de petits appuis, lorsque ceux-ci s'avéreront nécessaires : exemple d'un "contrat cadre dans le secteur du développement rural au Mali": la DAGT existe depuis 96, un montant de 575.000 euros a été engagé après un AOR mais le mécanisme n' a pas été mis en route et les fonds ne sont pas utilisés; ou encore, une DAGT de 60.000 euros d'appui aux élections et à la gouvernance aux Comores où seule une petite mission (moins de 5.000 Euros) sur des propositions de révision de la Constitution a été financée.

Il semble[26] qu'on assiste à une utilisation croissante du nombre d'AT à long terme (experts – ACP ou européens) - qui appuient la mise en œuvre, le suivi et la coordination des programmes communautaires ; il s'agit de pallier le manque de ressources humaines tant au niveau du pays ACP que des délégations et d'accélérer et améliorer l'absorption de l'aide communautaire.
Dans un certain nombre de pays, les DAGT permettent l'appui à long terme non seulement aux Ministères et à l'ordonnateur national (et aussi à la délégation de la CE quand il s'agit de suivre des programmes complexes composés de diverses actions). Dans d'autres pays,

[25] Les % sont calculés pour les actions du 7èFED dans les 13 pays ACP de l'échantillon ; 54 % de ces actions concernent des études dans la phase préparatoire à un futur projet ou programme.
[26] Cette opinion, largement répandue dans les délégations, devrait être vérifiée dans le cadre d'une étude-évaluation de l'AT en général.

l'assistance technique d'appui à long terme est financée par d'autres instruments (par exemple à Haïti où la facilité d'appui à l'ajustement structurel finance l'assistance technique à long terme).

Le système des autorisations globales contribue à la qualité des projets dans la mesure où l'assistance technique via DAGT permet de mener à bien la phase initiale du cycle du projet c à d la préparation de programmes et projets (faisabilité, pré faisabilité, proposition de financement et formulation de projets, appel d'offre, etc.). Dans un certain nombre de cas, les études de faisabilité requièrent une équipe multidisciplinaire; dans ce cas, la DAGT–délégué, dont le plafond est fixé à 80.000 euros, s'avère insuffisante; cette limitation a été quelques fois regrettée.

1.3.2 Préparation, suivi, évaluation

Comme pour d'autres projets du Fonds européen de développement, la phase de préparation des actions de l'assistance technique, notamment les discussions entre ON et Délégation sur les TdR, est souvent importante et détaillée.

L'accompagnement de l'assistance technique est peu structuré et systématique : le suivi est plus informel et au cas par cas que formalisé et organisé ; ainsi, le programme de travail est rarement détaillé dans les TdR et les modalités de suivi ne sont pas précisées : peu ou pas d'indicateurs de suivi, pas de règles pour les rencontres avec l'AT qui sont organisées régulièrement ou non, conjointement ou séparément par l'ON et la délégation, etc.

1.3.3 Efficience

En règle générale, tant au niveau des délégations que des desk officers et des techniciens à Bruxelles, on constate une **recherche de souplesse, de flexibilité et de rapidité dans le respect des règles et procédures**.

a) Règles et procédures

La procédure est la marche à suivre pour obtenir un résultat déterminé. Pour garantir ce résultat, il faut une cohérence dans l'application des procédures, d'un endroit à l'autre, d'une situation à une autre.

Personne, ni à la DG DEV ni au SCR n'est désigné pour assumer le rôle de garant/gérant des procédures. Il n'y pas d'unité chargée de cette tâche. Le dernier manuel des procédures FED date de 1988. Depuis, il y a eu un grand nombre de notes d'instruction, mais sans vraie cohérence entre elles. Étant donnée l'importante rotation des personnes, tant au siège que dans les délégations, cette situation crée des incertitudes auprès des utilisateurs, tant au siège qu'en délégation et une grande difficulté pour conserver la mémoire institutionnelle de la Commission, au moins en ce qui concerne l'AT.

Même pour des actions de routine, comme celle de compléter un formulaire DAG, ou la conclusion d'un contrat d'AT, des personnes hésitent sur la façon de faire ou mettent en place des sous-procédures peu rationnelles.[27].

[27] En délégation : "*Personne à la délégation n'a de vue générale sur l'ensemble des procédures. En particulier, le manuel des procédures devrait être refait. Il manque les documents de référence de base. Il n'y a pas de modèle de contrat, ce qui fait qu'on repique chaque fois sur un contrat existant, mais dont on ne sait pas s'il est vraiment adéquat*."

A propos du formulaire DAG : "*On ne comprend pas tout. P.ex Account number et identification number : nous ne savons pas ce que c'est. Alors nous copions toujours sur la précédente. De même pour la rubrique durée du contrat: on ne sait pas ce que ça veut dire. Alors nous mettons toujours la même chose*"

La multiplication des visas[28] a pour conséquence la lenteur dans le traitement des dossiers. Elle est révélatrice de l'approche adoptée par la Commission qui attache beaucoup plus d'importance au contrôle ex-ante et administratif qu'au suivi et à l'évaluation des actions d'AT. Il faut noter toutefois que depuis la mise en place du SCR, le circuit de visas des PMS est devenu plus simple[29]. D'autre part, le SCR s'est engagé à clarifier et harmoniser progressivement les procédures correspondant aux phases du cycle du projet qui lui incombent.

Alors qu'il y a moins de dix ans, on pouvait obtenir une décision sous autorisation globale en une semaine sous la procédure PACA, actuellement, sous la procédure DAGT, il faut souvent compter plusieurs mois, voire un an, entre la demande initiale et le début des opérations et ce généralement dans le cas de DAGT siège.
Les raisons avancées par les fonctionnaires interviewés tiennent à la fois à la surcharge de travail ou à l'absence de fonctionnaires dans certaines unités, tant de la DG DEV que du SCR, à certains postes vacants à la DG DEV[30]et à la complexité du système de visas.

Globalement on peut caractériser le processus, allant de l'AGE au contrat – qui très vite est le même que pour les autres actions - de lent et compliqué. La DAGT-siège et la DAGT-délégué sont deux procédures différentes qui cependant aboutissent à la même étape suivante, commune à toute action d'AT : la PMS et le contrat.
Les procédures (essentiellement la procédure de visa) sont considérées comme peu efficientes (lentes, compliquées et peu transparentes) lorsqu'il s'agit de DAGT-siège.
La décision portant sur une DAGT-siège n'est acquise qu'au terme d'un parcours complexe: la procédure se sépare en un circuit informatique à des fins de comptabilité et d'encodage dans la banque de données, et un circuit papier visant à recueillir les visas nécessaires avant la signature par le fonctionnaire habilité pour décision.

L'efficience, la rapidité, la flexibilité sont considérées comme bonnes par les « utilisateurs » de l'AT (ON et Ministères pour la plupart) dans le cadre des décentralisations, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de DAGT-délégué (avec un plafond de 80.000 €) alors que la circulation formelle des DAGT-siège dure souvent plusieurs semaines et qu'il n'est pas rare que le processus entre l'idée d'engager une assistance technique et le moment où celle-ci est engagée prenne plusieurs mois voire une année.

La DAGT-délégué est une procédure beaucoup plus simple. Lorsqu'une action d'AT ponctuelle et hors contrat de faible importance (max 80.000 euros) est décidée, le conseiller prépare un formulaire de DAGT et le soumet au délégué pour signature. La signature du Délégué vaut décision et lie la Commission. Le formulaire complété est envoyé par fax au SCR-D qui se charge de l'encodage.

---

[28] "Les visas sont un éparpillement de la responsabilité. *Vu le nombre de visas requis et le fait que derrière une signature se cachent souvent deux ou trois personnes, ce système devient purement virtuel* ».
"*On peut bien faire une DAGT-Délégué avec la signature du conseiller et du Délégué uniquement. Pourquoi est-ce que nous ne pourrions pas nous contenter de 3ou 4 visas* ?"
« *Dans certains cas, le visa sert surtout à ce que celui qui l'octroie se sente indispensable* ».

[29] Service initiateur : Desk DGVIII, Chef d'unité de l'initiateur, évent. unité(s) SCR/C associée(s), SCR/E 2 et 1, DG SCR ou subdélégué, SCR/E/1, retour initiateur.

[30] Le desk Tanzanie est vacant depuis 9 mois.

A une DAGT correspond généralement une PMS et un contrat.

Des situations particulières peuvent se présenter :
- Une DAGT suivie de plusieurs contrats,
- plusieurs DAGT (et/ou PACA) et un seul contrat[31],
- deux DAGT et une seule PMS pour le tout,
- une DAGT rétroactive[32],
- une DAGT menant à deux projets.

D'autres cas particuliers portent sur le contenu de l'action sous DAGT:
- une DAGT a servi à payer le voyage d'un AT à Bruxelles,
- une DAGT de 501.000 euros a servi à financer une AT pour une étude de faisabilité d'une part et la première phase d'un projet de formation, géré par le Ministère de l'Education d'autre part,
- plusieurs DAGT ont servi à financer des audits de projets quand celles-ci n'avaient pas été prévues dans le budget du projet,
- une DAGT a servi à la production d'un livre de photos sous-marines,
- on a saisi l'occasion de la présence d'un expert contracté sous une DAGT pour un projet donné, pour lui confier la préparation d'un autre dossier à l'autre bout du pays.

b) L'organisation

L'efficience est critiquée non seulement au niveau des procédures générales du Fonds européen de développement mais en ce qui concerne même **l'organisation des services**.

Multiplicité et dispersion des étapes

La séparation entre le SCR et la DG-DEV (séparation des unités chargées de la politique de coopération et celles responsables de la mise en oeuvre) avec une division des tâches, une organisation du travail et une coordination qui n'est pas toujours satisfaisante pour la plupart des fonctionnaires[33]: - *qui est responsable de quoi ? qui gère quoi ? où vont les dossiers* ? - a été peu comprise et particulièrement mal vécue.

Le saucissonnage en différentes étapes qu'une DAGT et une PMS doivent parcourir, constitue un parcours du combattant particulièrement compliqué, notamment pour le document officiel (actuellement, une DAGT papier doit physiquement passer par plusieurs bâtiments pour recevoir les visas nécessaires : le dossier papier circule entre plusieurs bâtiments alors que le logiciel n'est là que pour des données d'information).

Responsabilités imprécises

La répartition des tâches et responsabilités n'est pas toujours claire. La DG DEV et le SCR se sont engagés depuis plusieurs mois dans un processus visant à mieux définir les responsabilités et à harmoniser les procédures.

En principe, dans le cycle du projet, la DG-DEV est responsable jusqu'à la décision ; ensuite intervient le SCR pour la mise en œuvre.

Toutefois, le doute subsiste dans le cas de l'AT pour les études de faisabilité d'un futur projet (plus de 50 % des DAGT) : la DAGT et la PMS sont-elles du ressort de la DG-DEV – qui est chargée de l'identification du futur projet- ou du ressort du SCR qui gère la mise en œuvre de cette action (l'étude) ?

[31] Ex. 7 TA 90 le dossier comprend 2 PACA, 2 DAGT, 1 contrat et 6 avenants.

[32]. Une DAGT approuvée en juillet 1998 pour une prestation faite en juin (un cas sur une centaine de DAGT examinées)

[33] Ainsi, lors de la recherche d'information divers services ont estimé que notre demande devait s'adresser à un autre service que le leur, sans toujours savoir lequel.

Dispersion des dossiers
Au morcellement des diverses opérations (administratives et financières) entre différents services et à la diversité des procédures – notamment entre les DAGT-délégué et les DAGT-siège- s'ajoute l'absence de centralisation des informations/dossiers (divers dossiers pour une même action selon la procédure administrative ou l'opération financière) : il n'est pas prévu que l'ensemble des documents et informations d'une action d'AT[34] se trouve au même endroit dans un même dossier à Bruxelles.

Le turnover important du personnel[35], tant au niveau des délégations qu'au niveau des desks de la DG-DEV ou au sein du SCR ne facilite pas la transparence, la compréhension des mécanismes et la rapidité de la mise en œuvre. La capitalisation et la transmission des connaissances des dossiers ne sont pas facilitées.
Les procédures ne sont pas toujours connues par tout le monde.[36] Il est rare qu'un conseiller en délégation ou un fonctionnaire à Bruxelles connaisse le mécanisme et les procédures depuis le début des DAGT jusqu'au moment de la signature des contrats et la clôture de l'action.

Données informatiques insatisfaisantes
L'instauration de la procédure DAG/PMS a été voulue entre autres pour permettre la saisie des données des actions d'AT en vertu d'une décision sur autorisation globale dans le système informatique. Chaque fonctionnaire initiateur s'est vu confier la tâche de procéder à cet encodage. Cela aurait dû accroître la transparence dans l'administration de l'AT et permettre de développer une base de données sur l'AT.
Le système de saisie informatique permet essentiellement l'encodage de données comptables. En conséquence, la banque de données est utile au niveau comptable mais ne contribue pas, faute de données qualitatives fiables, à la création d'une mémoire institutionnelle.
Le système ne permet pas l'encodage de données telles qu'un cadre logique, qu'il faut alors introduire dans un autre système qui n'est pas relié au premier.
Le document papier imprimé au terme de l'encodage (qui peut prendre plusieurs heures pour une personne peu familiarisée avec le système) ne reprend qu'une fraction des données encodées.
L'informatique et les logiciels de saisie des DAGT sont obsolètes[37].
Alors qu'un des buts de l'encodage des DAG était de permettre le visa électronique (et donc d'autoriser le visa en parallèle), c'est toujours le visa papier qui est seul valable[38].

---

[34] la requête de l'ON, la DAGT, la PMS, le contrat d'AT et les TDR, la situation financière et les rapports de réalisation. Généralement ces documents nécessitent la consultation de 3, voire 4 dossiers dans des bureaux ou bâtiments différents et classés selon le service soit par secteur soit par pays.
[35] ceux-ci connaissent bien les dossiers en cours mais la mémoire des actions passées – voire le dossier papier – est parfois « perdue ». Il n'y a pas de règles commune de classement des documents et d'organisation des dossiers ; d'où chacun y va de son organisation personnelle.
[36] Ainsi, comment clôturer un projet financé via une DAGT et comment annuler les montants qui ont été réservés sur les autorisations globales après que des DAGT et les actions aient été clôturées sont des procédures généralement mal connues. Il existe d'ailleurs à ce propos une demande forte exprimée dans les délégations pour une clarification et une simplification des procédures et pour un manuel d'instructions, clair et mis à jour. Exemple : dans le formulaire DAGT, environ la moitié des personnes ne savent pas comment répondre aux questions sur les durées (de l'action et de la présence active de l'AT) .
[37] P.ex.: Les données encodées sont automatiquement effacées si le fichier actif reste au repos pendant une dizaine de minutes avant que l'encodage ne soit terminé.
[38] sauf pour la DG BUDGET qui utiliserait un visa électronique.

1.3.4 Efficacité et impact

Les DAGT et le système d'AGE permettent – surtout pour les DAGT-délégué - de réagir rapidement et de financer une AT qui pourrait difficilement l'être par d'autres voies .
La Commission estime que les DAGT représentent +/- 20% de l'AT financée par le FED. L'AT sous DAGT fait l'objet d'une appréciation dans la 2ème partie. Elle permet généralement d'améliorer l'aide communautaire au développement et la qualité des projets mais surtout elle accélère et augmente la capacité d'absorption de l'aide communautaire par les pays ACP.

PARTIE 2 LES ACTIONS FINANCÉES VIA LES DAGT : L'ASSISTANCE TECHNIQUE

2.1 Définitions et responsabilités

Définitions

La coopération technique, en tant qu'instrument de l'aide communautaire au développement, est décrite dans un chapitre spécifique de la Convention de Lomé IV.

Les différents articles du chapitre (articles 275 à 280) envisagent la coopération technique dans un sens très large, incluant par exemple l'échange d'étudiants, des séminaires, ou encore la fourniture de matériel d'instruction, d'expérimentation, de recherche, de démonstration.

La note Commission 58435 du 02.12.96 définit l'AT comme suit : "*l'AT est la mobilisation de personnel expatrié ou local pour des tâches de caractère général ou liées au cycle du projet : études d'identification, de faisabilité, technique, préparation de dossiers d'AO, gestion et contrôle des projets et programmes, coordination, formation d'homologues formelle ou sur le tas (individus ou service) de stagiaires, d'étudiants, autre formation, éducation, évaluation, audit, facilitation, organisation, conseil, information, ...)*"

Le manuel d' instructions de la DG VIII **utilise une définition plus étroite** de l'assistance technique, la décrivant comme la coopération réalisée par des consultants et qui prend généralement la forme de :
A. Etudes (comme des études d'identification de projets, des études de marché, des études de faisabilité, des évaluations, etc.),
B. L'assistance technique (AT), c'est-à-dire la fourniture d'experts, conseillers, techniciens, instructeurs avec une attribution spécifique, généralement dans l'administration locale ou dans un projet,[39]
C. La supervision de travaux.

Dans la mesure où les DAGT sont généralement des **contrats de services** conclus avec des experts individuels ou des bureaux de consultants, le terme assistance technique sera envisagé dans cette définition plus étroite.

Objectifs

L'article 275 précise que "*la coopération technique doit aider les Etats ACP à valoriser leurs ressources humaines nationales et régionales et à développer durablement leurs institutions et contribue à la réalisation des objectifs des projets et programmes*".
L'objectif final de la coopération technique (ou de l'assistance technique) est de **se rendre superflue** dans un bref futur, c'est-à-dire de remplacer des experts européens par l'expertise nationale des Etats ACP [40] .

[39] Généralement, le terme assistance technique est utilisé comme synonyme de coopération technique.
[40] ainsi l'article 275-j de la Convention de Lomé précise que *« la formation effective du personnel national figure parmi les tâches du personnel d'assistance technique afin d'éliminer progressivement l'assistance technique et utiliser pour les projets un personnel exclusivement composé, sur une base permanente, de*

Responsabilités

Selon la Convention de Lomé (art.222), l'Etat ACP prépare, négocie et conclut les contrats de services. L'ordonnateur national signe les contrats et approuve les dépenses.
L'Etat ACP est également chargé de l'exécution et de la gestion des projets.
Par contre, le suivi-évaluation des projets est sous la responsabilité conjointe de l'Etat ACP et de la Commission ; ils doivent s'assurer d'une exécution rapide et efficiente.

La procédure de l'article 302 permet, à la requête de l'Etat ACP, de confier les contrats, la signature, la négociation des contrats à la Commission elle-même.

2.2 Description et typologie des actions[41]

2.2.1 Importance de l'assistance technique

L'assistance technique représente environ 1/3 des flux de l'aide mondiale au développement (Comité d'Aide au Développement, OCDE).

Dans le cadre du Fonds européen de développement, l'assistance technique représente une part importante de l'aide communautaire : les contrats de services constituent 46% du nombre de contrats conclus sous les programmes des VIème et VIIème FED et représentent 31% de la valeur de l'ensemble des contrats de l'aide programmable [42].

Les actions d'assistance technique initiées via une décision sur autorisation globale ne sont pas fondamentalement différentes des autres actions d'assistance technique. Elles correspondent en gros à 20% des actions d'assistance technique de la coopération UE-ACP[43].

2.2.2 Montants

Une action d'AT issue de la facilité autorisation globale ne peut dépasser 750.000 €.

Sur le millier d'actions examinées, 6 % ont une valeur (montant décidé) comprise entre 500.000 et 750.000 euros. 60% des actions ne dépassent pas 80.000 euros ; 73 % sont inférieures à 150.000 euros [44].

---

ressortissants nationaux ; »

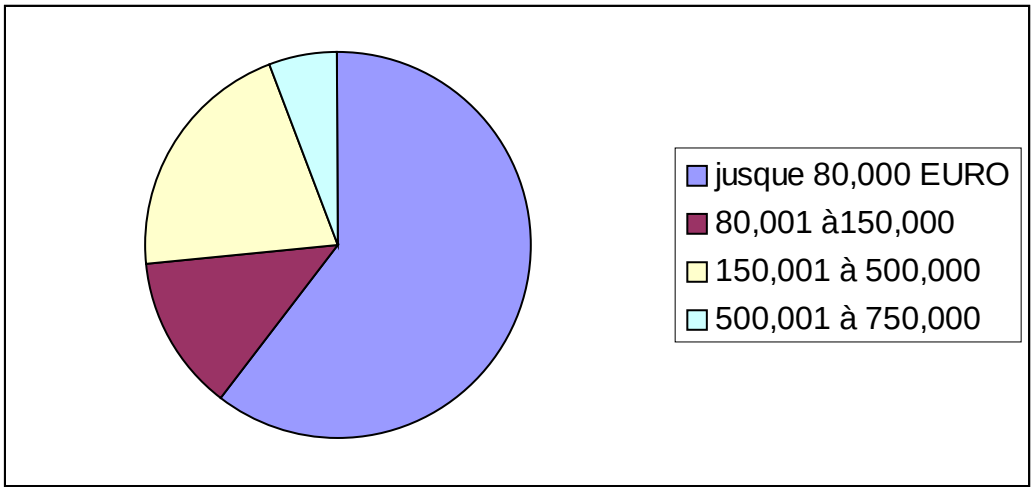
[41] Excepté pour les montants financiers, les informations et commentaires sur les actions d'AT concernent dans la plupart des cas les actions examinées dans les 4 pays visités et non la totalité des actions issues de DAGT.

[42] dépenses des 6è et 7è FED jusqu'au 31-12-95, in *: Rapport sur la coopération technique – Cour des Comptes, Luxembourg, 24 mars 1997*

[43] 21 en 1996, in *« Proposal for a global commitment authorization under the seventh EDF*", VIII/1212/96

[44] Pour les 6è et 7è FED, l'étude de la Cour des Comptes (03/97) estime que 66% des contrats d'AT (AT via DAGT et AT incluse dans les projets) sont inférieurs à 150.000 €.

Tableau 7 : Répartition des actions par montant



2.2.3 Durée

De façon générale, il s'agit d'assistance technique à court terme et en particulier des études liées à la préparation d'un futur programme ou projet (plus de 50 % des cas).
10% des contrats d'assistance technique issues de DAGT atteignent les 12 mois ou plus[45]. Dans ces cas-là, il s'agit généralement d'appuis à l'ordonnateur national, de conseils à des services de Ministères ou de suivi et coordination d'un programme financé par Commission Européenne.

2.2.4 Attributaires des contrats d'assistance technique

Dans les 4 pays qui ont fait l'objet de visites de terrain, 68 actions (57%) ont fait l'objet d'un contrat avec des bureaux et 52 avec des experts individuels (plus 2 contrats avec des ONG).

2.2.5 Sélection de l'assistance technique

Plus de 90% des contrats sont issus d'une procédure de gré à gré : gré à gré après consultation restreinte dans 50% des cas, et gré à gré sans consultation restreinte ou avec une procédure non identifiée (souvent une « consultation informelle ») dans 40% des cas.
Les appels d'offres restreints ont fait l'objet de 8% des contrats; il y a 2 cas de régie directe, c'est-à-dire mis en œuvre directement par un Ministère.

Sous Lomé III, une pratique s'était instaurée de ne présenter qu'un seul nom dans les marchés de gré à gré afin d'éviter les cas d'appel d'offre sauvages. Ces dernières années, le siège tend à imposer de façon systématique une consultation restreinte pour ce type de marché afin d'assurer une meilleure transparence lors de la sélection.

2.2.6 Nationalité et sexe des assistants techniques

Dans les quatre pays visités, les contrats d'AT (individuels ou avec des bureaux) ont employé 97 hommes (soit 80%) et 24 femmes.

[45] Selon la base de données DAGT fournie par la Commission ; l'AT à long terme constitue 18 % des dossiers consultés par les évaluateurs pour les 13 pays (7è FED).

Deux missions composées de trois femmes chacune, soit 1/4 des AT de sexe féminin, avaient pour objet des questions d'intégration du genre dans les programmes de développement.

La **nationalité** des assistants techniques et des experts est moins évidente à identifier, surtout lorsqu'il s'agit de contrats avec des bureaux[46].
Les contrats directs avec des **bureaux locaux** ou avec des experts individuels issus de pays **ACP** sont généralement rares mais varient d'un pays à l'autre[47].
Par contre on peut constater l'utilisation de certains experts ACP dans des équipes multidisciplinaires dans le cadre de contrats avec des entreprises européennes. Ainsi, pour Haïti, sur 31 experts identifiés, 8 étaient de nationalité haïtienne, alors qu'un seul contrat était directement avec un expert haïtien.
En Angola la moitié des contrats concernent le financement pour un an ou plus d'assistants techniques angolais dans l'unité technique d'appui à l'ON.

Malgré une représentation de plus en plus systématique de la diversité des nationalités européennes dans les listes restreintes, on constate que les pays qui sont des anciennes puissances coloniales du pays ACP ou les pays dont la langue est la même que la langue utilisée dans le pays ACP sont sur-représentés au niveau des contrats[48].
A nouveau, ceci doit être relativisé par le fait que les bureaux d'études n'utilisent pas uniquement, loin s'en faut, des experts ayant la même nationalité qu'eux[49].

2.2.7 Les secteurs et types d'interventions

Secteurs

La distribution des DAGT et actions selon les secteurs donne la première place au secteur des transports : la majorité des actions (30% des actions dans les 4 pays visités) concernent essentiellement l'identification et les études de faisabilité et les dossiers d'appel d'offres pour la construction ou réhabilitation de **routes**. Etant donné la complexité des études préparatoires, pour un même projet c'est-à-dire une même route, on peut avoir deux ou trois actions différentes : par exemple, une étude d'identification, une préparation du dossier d'appels d'offres et une troisième mission d'ouverture des offres et de sélection de l'entreprise de travaux et du bureau de surveillance .

Le deuxième secteur en importance dans les pays étudiés est le secteur **gestion de l'Etat et affaires publiques** ; il s'agit d'actions qui visent non seulement à donner un appui à la fonction publique et à l'ordonnateur national, mais également à améliorer ou à soutenir la démocratie et les droits de l'homme (appui dans le secteur juridique ou pour la tenue des élections, …).

---

[46] La nationalité reprise dans la base de données concernant les DAGT n'est pas toujours fiable dans la mesure où au moment où les données sont saisies, le contrat n'est pas toujours signé, donc la nationalité du contractant n'est pas toujours connue et elle est parfois inexistante, inconnue, présumée ou erronée (par exemple lors de contrats avec l'Agence européenne de coopération technique, c'est la nationalité belge qui pouvait être imputée, plutôt que celle de l'individu.).

[47] Exemples : Malawi : sur 37 actions, 9 étaient contractées par des bureaux ACP dont 7 bureaux (ou experts) malawiens ; en Guinée, sur 40 actions, 4 seulement étaient contractées par un bureau guinéen.

[48] Exemples :

- Angola : contrats avec 7 Angolais, 3 Portugais et 2 Espagnols pour les 11 actions du 7è FED ;
- Guinée : sur 40 actions, 21 actions avec des bureaux français et 1 seule acttion avec un bureau anglais ;
- Malawi : sur 37 actions, 9 avec des bureaux ACP, 16 avec des anglais et 2 avec des français.

[49] En Haiti, pour les 8 bureaux où la nationalité des différents experts a pu être identifiée, 11 experts sur 21 n'avaient pas la nationalité du bureau qui les avait engagés.

Ensuite viennent le secteur de l'agriculture et celui de la santé.

Types d'intervention

Plus de 50 % des actions d'AT initiées par des DAGT concernent des études dans la phase d'identification et préparation de futurs projets et programmes.
Dans les 13 pays étudiés (7è FED), les types d'actions financées via une décision sur autorisation globale sont par ordre décroissant :

- 54% : la préparation de projets : étude de faisabilité, étude d'identification, élaboration du dossier d'appel d'offres, voire participation au dépouillement de l'appel d'offres et à la sélection des entreprises qui vont exécuter un futur programme ou un futur projet ; la préparation de projets a constitué l'essentiel des actions d'assistance technique financées sur les fonds du SYSMIN.
- 18% : l'assistance technique à plus long terme auprès de Ministères de l'Etat ACP (attachés au cabinet de l'ON, conseillers dans un Ministère, conseillers ou coordonnateurs des programmes sectoriels de l'aide communautaire) ;
- 15% : des études spécifiques à court terme macroéconomiques ou dans un secteur ou un domaine liés à la politique d'aide au développement du pays ACP ;
- 6% : des appuis ponctuels et spécifiques (appui à l'organisation des élections, informatisation d'un service, rédaction d'un protocole,…)
- 5% : des audits et évaluations – non prévus lors de la formulation des projets - ;
- 2% : quelques réunions de concertation dans le cadre de la coopération régionale et quelques séminaires sur les procédures FED .

2.3 Appréciation de l'AT

2.3.1 Pertinence

La pertinence de l'assistance technique en général, de l'assistance technique financée via la procédure DAGT, de même que la pertinence des assistances techniques des cas particuliers visités dans le cadre des missions de terrain, sont généralement considérées comme excellentes.

Pertinence d'une assistance technique qui permet d'améliorer la capacité d'absorption de l'aide par le pays ACP; pertinence de l'assistance technique qui pallie les manques de ressources humaines au niveau de l'ordonnateur national (et de la délégation de la Commission, quand il s'agit de suivre des programmes complexes); pertinence d'une assistance technique permettant de renforcer ou d'appuyer l'ordonnateur national dans la mise en application des procédures FED, pertinence également dans la préparation des programmes et projets, pertinence dans le fait de mettre des compétences extérieures à la disposition des autorités nationales ou d'organisations locales dans le cadre de la coopération décentralisée,.

Cependant, une assistance technique de substitution est encore présente: elle est généralement considérée comme nécessaire par la délégation mais également par l'ordonnateur national. Cette assistance technique est souvent une assistance technique à plus long terme qui pallie la crise des cadres dans les services publics et le manque de ressources humaines au sein du Gouvernement (exemples: Haïti, Tanzanie).

Dans certains cas, la pertinence est perçue différemment par les services de la Commission, la délégation ou l'ordonnateur national : ainsi, au Malawi, l'ancien ordonnateur national a été

engagé pour gérer des fonds STABEX; en Tanzanie, une DAGT a permis de financer le conseiller économique du Président ; en Haïti, une mission pour étudier la façon d'intégrer le genre dans les programmes et projets de la Commission a été initiée à Bruxelles et sa pertinence n'a pas du tout été perçue par l'ordonnateur national ni par différents Ministères contactés[50].

Certaines **actions novatrices, imprévues ou originales** ont pu être mises en œuvre via la procédure DAGT : ainsi, les DAGT ont permis d'appuyer le Gouvernement dans ses négociations avec d'autres pays, (par exemple la participation de Haïti au CARICOM, la négociation sur le commerce du Malawi dans le cadre des accords SADC).
Une utilisation importante des DAGT tant au niveau de la pertinence qu'au niveau des résultats, a été le financement de missions courtes d'assistance technique qui ont permis de **saisir au bond les opportunités de développer les Droits de l'homme et la démocratie:** financement ou cofinancement d'une assistance technique appuyant les élections, ou d'un expert constitutionnaliste de haut niveau à une réunion de réconciliation inter îles aux Comores, …
D'autres actions novatrices pourraient avoir lieu et sont rarement utilisées; ainsi, par exemple certains auraient souhaité plus d'assistance technique dans le cadre d'un monitoring extérieur des programmes et projets (demandes de la délégation du Malawi) ou dans le cadre d'échange dans d'autres pays ACP et de visites d'études par des cadres d'un Ministère, etc.…

2.3.2 Préparation

La préparation de l'assistance technique fait généralement l'objet de discussions, concertations et négociations relativement approfondies entre le pays ACP et la Commission (délégation et/ou desk officer).

La préparation de la DAGT, l'élaboration des termes de référence, la sélection de l'assistance technique, etc.… provoquent généralement un suivi-évaluation de meilleure qualité lorsqu'ils sont menés conjointement par l'Etat ACP et la Commission que lorsqu'il y a usage de l'article 302 ou lorsqu'une assistance technique ne fait pas l'objet d'un consensus de toutes les parties et est plutôt menée par un seul des partenaires[51].

Sélection de l'assistance technique
Dans la plupart des cas, la sélection de l'assistance technique se fait par la procédure de gré à gré, et dans une petite majorité des cas, il s'agit de gré à gré avec consultation restreinte.
La procédure a changé plusieurs fois en peu de temps sur instruction du siège. Auparavant on pouvait passer des contrats d'étude en gré à gré sans consultation. Aujourd'hui, le siège impose une consultation préalable à toute négociation de contrat.[52] Cela rend les choses plus lourdes car dans bien des cas la délégation sait à qui elle souhaite attribuer le contrat. Plus récemment, le siège a ajouté une exigence de consulter aussi dans la sous-région. Pour

[50] Selon l'évaluateur, il s'agirait davantage d'une insuffisance de concertation préalable et de contact entre la CE et le pays ACP ainsi que d'une faiblesse de la méthodologie et de l'approche utilisées par les consultantes qui étaient au service de la politique en matière de genre de la Commission et ont privilégié l'aspect analyse et diagnostic ainsi que conseil au sein de la Commission et de la délégation plutôt que la sensibilisation à ces questions au niveau de l'ordonnateur national et des autorités du pays ACP.
[51] Dans les faits, l'utilisation de l'article 302 ne s'avère pas **nécessairement** plus flexible et plus rapide.
[52] *"On comprend le besoin de transparence. D'autre part, on aime travailler dans une certaine complicité, ne fût-ce que pour assurer la continuité des interventions. Il vaut mieux travailler dans les conditions de gré à gré et assurer qu'une évaluation suive, qui porte un regard extérieur et donne du relief aux actions. Il faut développer une culture de l'audit."*

répondre à cette demande, il a fallu mettre en place un fichier de noms en délégation. En délégation, on estime que cette exigence dénote une méfiance de la Commission vis à vis des instances décentralisées. La réaction rencontrée en délégation indique également une mauvaise compréhension de la notion de consultation restreinte, perçue parfois comme un petit appel d'offres restreint.

En délégation, on estime que cette exigence dénote une méfiance de la Commission vis à vis des instances décentralisées. La réaction rencontrée en délégation indique également une mauvaise compréhension de la notion de consultation restreinte, perçue parfois comme un petit appel d'offres restreint.

Il y a une demande répétée de plus de décentralisation vers les délégations avec une éventuelle augmentation du plafond de la facilité expert à 150.000 euros (le montant limite du gré à gré) assortie d'évaluations qui toucheraient le fond et les aspects financiers des projets.

Sélection de l'AT
L'autonomie et la liberté de la délégation et de l'ordonnateur national pour, de commun accord, **constituer une liste restreinte** est généralement la proposition considérée comme la meilleure; en effet, les listes[53] constituées par différents services de Bruxelles laissent régulièrement la délégation sceptique quant à la représentativité et la valeur de cette présélection.
Cette présélection ne semble pas toujours cohérente[54] ni transparente[55]. L'absence d'appréciation et d'évaluation internes des bureaux et experts ne permet pas d'utiliser ces listes en toute confiance.

D'autres incohérences se trouvent dans les statuts (et les barèmes et tarifs pratiqués) des experts, selon qu'ils soient contractés directement comme consultant par l'ordonnateur national ou par la Commission ou la délégation via l'article 302 ou qu'ils soient engagés comme « coopérant » par la Commission (contrats BAT et anciennement AEC, avec « habillage ») : dans un même pays, pour un travail équivalent, des assistants techniques se retrouvent avec des tarifs et des barèmes différents, des statuts différents, etc.

De plus, on peut obtenir un résultat différent dans la mesure où un expert engagé via un bureau peut avoir différents interlocuteurs, dans le mesure où un expert dont le contrat est signé via l'article 302 a plus l'impression que son employeur est la Commission et non pas le pays ACP; et enfin, dans la mesure où la qualité de back-stopping des bureaux n'est pas toujours satisfaisante (dans un certain nombre de cas, l'avantage de contracter un bureau plutôt que des consultants individuels tend à disparaître).

La sélection se fait souvent sur base de curriculum vitae et en particulier davantage sur les connaissances techniques que sur le savoir-faire ou l'expérience de partenariat dans les pays en voie de développement ; la capacité de transmettre des compétences ainsi que l'adaptabilité

[53] Il existe des confusions quant à l'utilisation de ces listes : certaines délégations pensent que même en cas de gré à gré, il faut systématiquement choisir les experts individuels parmi ceux qui sont enregistrés sur la liste d'experts tenue au SCR. En délégation, on ignore parfois si des bureaux ACP sont repris sur la liste FIBU ou non.

[54] par exemple la sélection pour les listes restreintes qui, de façon systématique, évite d'avoir plusieurs bureaux de même nationalité: un bureau connu ou un gros bureau par nationalité apparaît dans une liste restreinte, ce qui n'est toujours ni un gage d'égalité d'accès pour les autres bureaux – voir remarques de la Cour des Comptes – ni une garantie d'avoir présélectionné les meilleurs bureaux.

[55] Ainsi par exemple, l'ordonnateur national et la délégation de même que le desk géographique à Bruxelles, n'ont pas un accès direct à la nouvelle liste d'experts individuels constituée au SCR. De plus, l'avis quasi généralisé (des desk officers, des délégations, et y compris de l'assistance technique) est que cette liste ne semble pas adaptée, dans la mesure où elle est basée sur des critères essentiellement techniques et pas des critères d'expérience, pas des critères de capacité à transmettre des compétences, pas des critères sur les capacités à s'adapter au contexte socioculturel, etc… De plus, cette liste n'est pas mise à jour.

aux questions socioculturelles sont parfois négligées (ces données ne sont pas reprises ni mises à jour en ce qui concerne les listes fournies par la Commission).

Dans la réalité, les meilleures sélections et les meilleurs résultats sont donnés par le bouche-à-oreille et le bon sens : la réputation de l'expert ou du bureau, l'expérience et la connaissance que l'ON et la délégation ont de certains experts qui ont donné satisfaction ; dans la plupart des cas, cette **sélection de gré à gré après une consultation plutôt informelle** que formelle est généralement considérée comme **tout à fait satisfaisante** par toutes les parties.

Les règles régissant les contrats de l'AT sous DAG ne sont pas comprises de la même manière par tous. Dans certaines délégations, on pense que la durée maximale des contrats dans le cadre de la facilité expert est de 6 mois. Ailleurs on considère que c'est un an. Certaines délégations ne passent pas de contrat de plus de 10 mois, de façon à garder un peu d'élasticité en fin de contrat lorsque celui est passé suite à une DAGT-Délégué.
Lorsque le contrat est conclu au siège, la délégation ignore les conditions auxquelles ce contrat est fait[56].

Les **termes de référence** dans les contrats ne sont pas toujours suffisamment précis, en particulier lorsqu'il s'agit d'experts individuels qui ont un rôle de conseiller ou d'appui à long terme dans un Ministère; en particulier, les termes de référence ne précisent pas suffisamment les objectifs et résultats à atteindre, ce qui ne permettra ni un suivi ni une évaluation approfondie de l'assistance technique.

Cet avis sur la **difficulté d'assurer le suivi par manque de termes de référence précis** est partagé par l'ensemble des partenaires, par la mission d'évaluation ainsi que par le rapport de la Cour des Comptes (mars 97).

2.3.3 Suivi et évaluation

L'article 222, par. 3 de la Convention de Lomé précise que "*les Etats ACP et la Communauté ont la responsabilité conjointe de: (...)*
e. suivre et évaluer les effets et résultats des projets et programmes;
f. assurer une exécution adéquate, rapide et efficace des projets et programmes".

La Convention précise également (article 320) que le "*suivi et évaluation ont pour objectif d'évaluer de manière indépendante les opérations de développement (préparation et mise en œuvre) afin d'améliorer l'efficacité des opérations de développement en cours et à venir. Ces travaux sont réalisés conjointement par les Etats ACP et la Communauté*".

Dans la réalité, on constate que le suivi-évaluation de l'assistance technique est **plus pragmatique et informel qu'organisé et formalisé**; il est généralement suffisant pour l'action en cours mais ne permet pas de tirer des conclusions générales, de capitaliser les expériences acquises et de proposer des recommandations et améliorations générales en matière d'assistance technique.

Pour les contrats d'assistance technique qui consistent à réaliser des études ponctuelles, le suivi et l'évaluation sont constitués de fait par les rapports d'études fournis par le consultant; ces rapports sont d'abord des rapports provisoires, qui font l'objet de modifications et

[56] pour les experts individuels AT de long terme, dont les contrats sont gérés soit par la GTZ soit par AGRER, la délégation n'a plus aucune information sur l'état des paiements

d'améliorations demandées tant par l'ordonnateur national que par la délégation ou la Commission et qui font ensuite l'objet d'une acceptation formelle.
Dans la majorité des cas, les études sont considérées de qualité (sauf un cas en Tanzanie, deux cas en Guinée et un cas en Haïti où le contrat n'a pas été continué).

Dans les autres actions, les termes de référence n'ayant généralement pas prévu des objectifs précis à atteindre, excepté pour les études, il est difficile d'assurer un suivi et une évaluation précis de l'assistance technique[57].
Dans le cadre des contrats à long terme, les assistants techniques sont tenus contractuellement de rédiger un rapport d'activités, généralement trimestriel, qui consiste en fait en un rapport des activités réalisées sans qu'il y ait nécessairement de lien avec les objectifs à atteindre; le suivi-évaluation de fait se fait par l'accord de paiement rédigé par le Ministère ou l'ordonnateur national du pays ACP. Ainsi, le suivi et l'évaluation par l'ordonnateur national sont de type passif : tant que le service qui utilise l'assistance technique est satisfait, le contrat continue et il n'y a pas de commentaires; il n'y a donc pas de capitalisation d'un suivi, d'une appréciation de l'assistance technique et des modalités de mise en œuvre de cette assistance technique.
Le rôle de la délégation est également peu clair dans la mesure où dans certains cas, la délégation joue un rôle qui oscille entre celui de financeur pur et simple et celui d'agence de développement en accord avec un partenariat avec le pays ACP.

Les performances et la qualité de la coopération technique ne sont pas évaluées régulièrement malgré ce qui est prévu dans la Convention de Lomé (articles 320 et 321).
Dans les pays examinés, l'assistance technique n'a pas fait l'objet d'évaluation interne ou externe. Un contrat d'assistance technique a financé l'évaluation d'une assistance technique sur projet (en Tanzanie) : cette évaluation a été motivée par les doutes et réserves éprouvés par la délégation à l'égard de l'assistance technique. Ainsi, le suivi et l'évaluation ne sont pas systématiques et ne sont que quelquefois utilisés de façon ponctuelle, lorsqu'il y a des difficultés et des problèmes.

Les évaluateurs partagent l'avis de la Cour des Comptes dans son «Rapport sur la coopération technique »[58] (Luxembourg, 24 mars 1997) et regrettent que la Commission ne mène pas une réflexion régulière et approfondie sur le rôle et l'évolution de l'Assistance Technique.

2.3.4 Efficacité et résultats

Des **fiches d'évaluation de l'assistance technique**, une fois que le contrat de services est terminé, sont prévues ; elles seraient obligatoires depuis le 15/01/98 [59]. Elles sont exceptionnellement remplies par la délégation ou le desk. De plus, ces fiches proposées par la Commission, par la Cour des Comptes, etc.… ne sont pas saisies au niveau des bases de

[57] Cette appréciation rejoint celle faite en mars 1997 par la Cour des Comptes dans son rapport sur les activités des coopérations techniques qui signale qu'il n'existe **pas de règles sur le suivi** des rapports d'avancement tant pour la délégation que pour les techniciens ou les desk-officers.
[58] La Cour regrette qu'alors que "*plus de 30% de l'aide programmable des Fonds européens des FED sont utilisés pour la coopération technique*", dans la pratique les activités d'évaluation d'assistance technique sont très limitées et que les services de la Commission n'ont pas entrepris "*global and concise evaluation of technical co-operation as an instrument of the utility of the services carried out under TC-contracts*" (p. 47), et qu'il n'y pas eu "*any internal or external evaluation of the success and efficiency of technical co-operation as an instrument of the EDF*" depuis plus de 15 ans.
La Cour précise que depuis plus de 10 ans, tant la Commission que la Cour des Comptes sont d'accord sur la nécessité urgente d'améliorer le suivi et l'évaluation des contrats de services.
[59] Note d'instruction n°040425 du 15 janvier 1998

données concernant les consultants et les bureaux d'études, donc ne sont pas utilisables pour l'avenir.

De façon générale, en 1997, la Cour des Comptes estimait qu'il y avait un manque de suivi quotidien de l'assistance technique : « *poor quality of technical design studies*" ainsi que "*an absence of a tight system of quality control for service contracts that carefully records consultants' performance*" et en particulier les résultats insatisfaisants.
Les mandats et les termes de référence sont parfois trop vagues et ne permettent pas de mesurer les résultats atteints par rapport aux objectifs initiaux, rendant impossible une évaluation du succès et de la réalisation des objectifs.

Suite aux interviews avec les conseillers, l'ordonnateur national, les assistant techniques et les Ministères bénéficiaires de l'assistance technique, les évaluateurs estiment que les assistants techniques ont généralement donné satisfaction, ont produit les résultats attendus, en particulier lorsque les termes de référence et les contrats et les attentes de services ont fait l'objet de discussions et de négociations conjointes pays ACP – Commission.
La qualité de l'assistance technique est en général considérée comme très bonne.

Cependant, le rôle de l'assistance technique est parfois **peu clair**: souvent, il peut être considéré comme interface entre l'ordonnateur national et la délégation, un peu d'un côté et de l'autre, un peu plus de l'un ou de l'autre. Dans certains cas, il est considéré comme une facilité et une assistance davantage pour la délégation et la mise en œuvre des programmes de la Commission, que pour l'Etat ACP en tant que tel.
Enfin, étant donné une certaine faiblesse de suivi évaluation tant de l'ordonnateur national que de la délégation, il a quelquefois été souligné que les assistants techniques n'étaient pas toujours utilisés au maximum de leurs possibilités et qu'il n'y avait pas toujours une exploitation des enseignements qu'on pouvait tirer de leur expérience.

2.3.5 Efficience

L'efficience de l'assistance technique est généralement considérée comme **satisfaisante** tant au niveau de la rapidité, de la mise en œuvre, de l'adaptabilité, de l'organisation qu'au niveau des coûts. Dans quelques cas, l'assistance technique fait l'objet de contrats qui se prolongent et font l'objet d'avenants.
Quelques fois l'assistance technique est trop centrée sur la technique : experts d'une grande compétence technique mais n'ayant pas suffisamment de capacité d'adaptation socioculturelle, d'expérience de pays en voie de développement en ce compris l'adaptation au contexte local avec ses caractéristiques et ses éventuelles faiblesses[60].
Dans certains cas, l'assistance technique est considérée tant par le pays ACP que par la CE comme un "mal nécessaire" dans la mesure où les formalités, les procédures du FED sont lourdes et nécessitent donc l'appui d'un assistant technique.

En ce qui concerne les coûts, les assistants techniques, offrent une assistance qu'il n'est généralement pas possible de trouver à moindre coût dans le pays ACP pour une qualité, une disponibilité et des résultats équivalents.
Lorsqu'il s'agit d'assistance technique à long terme travaillant au sein d'un Ministère, les experts expatriés avec des honoraires supérieurs sont souvent préférés à des experts nationaux

[60] *"You need enough capacity to initiate an action under EDF rules. As long as this is not ripe, the delegation has to take the lead. Only when the partnership is mature, will the information be shared. Therefore we still need TA."*

car il est difficilement acceptable par des fonctionnaires de ce Ministère d'avoir des collègues de même nationalité qui ont des honoraires d'experts .

2.3.6 Durabilité et contribution de l'assistance technique aux objectifs de transfert de compétences et de renforcement institutionnel

Dans un certain nombre de cas, des petits projets d'assistance technique pourraient être complémentaires à d'autres projets et assurer la durabilité des ceux-ci (par exemple la formation à l'entretien routier pourrait être un projet d'assistance technique complémentaire au financement de routes).

Les actions d'assistance technique examinées dans le cadre des décisions d'autorisation globale ont généralement une suite lorsqu'il s'agit d'études techniques ; la plupart du temps, l'impact de ces études est positif : soit elles aboutissent à un projet ou un programme[61], soit elles servent de référence pour des négociations ou des politiques dans les années suivantes.

Outre la contribution à la réalisation des objectifs des projets et programmes, la coopération technique (article 275 de la Convention de Lomé IV) doit aider les pays ACP à valoriser leurs ressources humaines nationales et régionales et à développer durablement leurs institutions.

La contribution de l'assistance technique via DAGT au **transfert des compétences et à la formation des ressources humaines** est généralement faible. Souvent, l'assistant technique "remplace" l'agent public; cette "**substitution**" est due très souvent à la faiblesse (quantité et/ou qualité) des ressources humaines de la fonction publique.
Les contrats d'assistance technique ont tendance à rechercher les objectifs immédiats et à court terme et donc négligent l'aspect formation et le transfert de compétence.
Bien qu'en général les assistants techniques tentent de « rendre l'AT inutile » et que des améliorations notables des institutions soient signalées, la formation de cadres locaux est une des faiblesses des différents contrats d'assistance technique qu'ils soient à long terme et à court terme, notamment parce que **la formation n'est pas prévue spécifiquement dans les termes de référence (**surtout dans les études à court terme). La grande majorité des personnes interviewées partagent cet avis et estiment que la situation pourrait utilement être améliorée à condition que :

- la formation et le transfert de compétence soient explicitement prévus dans les termes de référence (avec objectifs de compétence et de connaissance à transmettre explicités dans les résultats à atteindre),
- le temps d'assistance technique soit prolongé;
- l'organisme du pays ACP bénéficiaire ait les ressources humaines suffisantes pour pouvoir dégager des cadres qui participent à ces formations.

Le **renforcement institutionnel** est également un des parents pauvres de l'assistance technique évaluée. Le renforcement institutionnel n'est effectif et durable que dans les contrats d'assistance technique à long terme lorsque 2 conditions sont remplies :

- il est prévu explicitement dans les termes de référence et
- il y a une volonté active du Ministre et de son Ministère pour que ce renforcement ait lieu.

[61] environ la moitié des DAGT étudiées correspondaient à la phase préparatoire d'un futur programme ou projet (études de faisabilité, études techniques, dossiers d'appels d'offres, etc…).

Dans certains cas, l'appui à l'ordonnateur national est important, mais, la présence d'une AT au sein d'un cabinet de l'ON renforce parfois une structure spécifique pour les programmes européens qui est plus parallèle qu'intégrée aux départements ministériels (par exemple en Angola).

L'assistance technique d'appui-conseil au Cabinet d'un Ministre ou à un Ministère peut aussi constituer une expertise de substitution en remplacement de fonctionnaires en nombre insuffisant.

Les assistants techniques rencontrés ont cependant montré qu'ils étaient conscients de l'importance de la formation et du transfert de compétences et que le but de l'assistance technique était de se rendre inutile.

PARTIE III CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

3.1 Conclusions

3.1.1 Les autorisations globales et les DAGT

Avoir un système d'autorisations globales qui permette, pour un ensemble de petites actions d'assistance technique, de ne pas recourir systématiquement au Comité du FED est évidemment pertinent (environ 310 actions par AGE, soit entre 10 et 12 mois d'activité). Dans le cas contraire, l'équivalent de +/- 350 DAGT/an conduirait à un engorgement du Comité FED et donc à des retards et des lenteurs dans les décisions de financement.

Dans la plupart des cas, les assistances techniques via des DAGT ne sont pas – ou pas encore- liées à un projet : **la pertinence des DAGT est donc particulièrement importante** puisqu'il s'agit le plus souvent d'actions qui ne pourraient pas être financées autrement (les études de faisabilité) ou qui doivent être financées rapidement (comme par exemple l'appui à l'organisation d'élections dans un pays en crise).
L'assistance technique permet généralement d'améliorer l'aide communautaire au développement et la qualité des projets mais surtout elle accélère et augmente la capacité d'absorption de l'aide communautaire par les pays ACP. De façon générale, il s'agit d'assistance technique à court terme et en particulier des études liées à la préparation d'un futur programme ou projet (plus de 50 % des cas) ; ensuite viennent l'assistance technique à plus long terme, des études à court terme et des appuis ponctuels et spécifiques puis des audits et évaluations.
Le premier secteur bénéficiaire des DAGT est celui des transports : 30% des actions concernent les études de faisabilité et la préparation pour la construction ou réhabilitation de routes. Le deuxième secteur d'importance est celui de la gestion de l'Etat et affaires publiques ; ensuite viennent les secteurs de l'agriculture et de la santé.

Tant les délégations que les desk officers et les techniciens à Bruxelles recherchent la souplesse, la flexibilité et la rapidité dans le respect des règles et procédures.
L'efficience, la rapidité, la flexibilité sont considérées comme bonnes dans le cadre des décentralisations, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de DAGT-délégué.
Les procédures (essentiellement la procédure de visa) sont peu efficientes (lentes, compliquées et peu transparentes) lorsqu'il s'agit de DAGT-Siège.

L'organisation des services de la Commission est peu adaptée : elle retarde et rend malaisée la réalisation des DAGT et des étapes qui suivent.
En effet, la répartition des tâches et responsabilités n'est pas toujours claire. La séparation entre le SCR et la DG-DEV a compliqué et accentué le saucissonnage des différentes étapes qu'une DAGT et une PMS doivent parcourir. Au morcellement des diverses opérations (administratives et financières) entre différents services et à la diversité des procédures – notamment entre les DAGT-délégué et les DAGT-siège s'ajoutent à Bruxelles un suivi dispersé, une absence de centralisation des dossiers, un turnover important du personnel, et une informatique et les logiciels de saisie des DAGT obsolètes ou compliqués.

3.1.2 Les actions d'assistance technique

Au cas par cas, la pertinence des actions d'assistance technique sous DAGT est généralement excellente et répond aux besoins exprimés par ses utilisateurs.
L'AT pallie les manques de ressources humaines au niveau de l'ordonnateur national et du suivi des programmes de la Commission. Souvent, l'assistance technique de substitution est considérée comme encore nécessaire.
Certaines **actions novatrices, imprévues ou originales** ont pu être mises en œuvre via la procédure DAGT, comme les missions courtes qui ont permis de **saisir au bond les opportunités de renforcement des Droits de l'homme et de la démocratie.**

Lorsqu'elles sont menées conjointement par l'Etat ACP et la Commission, la préparation de la DAGT, l'élaboration des termes de référence, la sélection de l'assistance technique, etc.… provoquent généralement un suivi-évaluation de meilleure qualité.
Les termes de référence ne précisent pas toujours suffisamment les objectifs et résultats à atteindre, ce qui ne permettra ni un suivi ni une évaluation approfondie de l'assistance technique.

Dans la plupart des cas, la sélection de l'assistance technique se fait par la procédure de gré à gré. Les listes (bureaux et experts) constituées par différents services de Bruxelles ne fournissent pas nécessairement la meilleure présélection.

Les critères de sélection des AT sur base des CV fournis à Bruxelles privilégient souvent les connaissances techniques plutôt que le savoir-faire et l'expérience dans les pays en voie de développement ; la capacité à transmettre des compétences ainsi que l'adaptabilité aux questions socioculturelles sont parfois négligées (ces données ne sont pas reprises ni mises à jour dans les listes fournies par la Commission).

Les meilleures sélections sont données par une sélection de bouche-à-oreille et le bon sens ; cette **sélection de gré à gré après une consultation plutôt informelle** que formelle est généralement considérée comme **tout à fait satisfaisante** par toutes les parties.

Parmi les experts contractés , on constate une sous-représentation des consultants ACP et des consultants féminins (20% de femmes).

Dans la réalité, on constate que le **suivi-évaluation de l'assistance technique est plus pragmatique et informel qu'organisé et formalisé**; il est généralement suffisant pour l'action en cours mais ne permet pas de capitaliser les expériences acquises et de proposer des recommandations et améliorations .
Les performances et la qualité de la coopération technique ne sont pas évaluées régulièrement malgré ce qui est prévu dans la Convention de Lomé (articles 320 et 321).

La qualité de l'assistance technique est en général considérée comme très bonne.
Dans la grande majorité des cas, les utilisateurs des études ponctuelles estiment que celles-ci sont de bonne qualité.
Dans les autres actions, les termes de référence n'ayant généralement pas prévu des objectifs précis à atteindre, il est difficile d'assurer un suivi et une évaluation précis de l'assistance technique.

Les assistants techniques ont généralement donné satisfaction, ont produit les résultats attendus, en particulier lorsque les termes de référence, les contrats et les attentes de services ont fait l'objet de discussions et de négociations conjointes pays ACP – Commission.
Cependant, le rôle de l'assistance technique est parfois **peu clair**, en particulier son rôle d'interface entre l'ordonnateur national et la délégation.

On constate une certaine incohérence dans la diversité des statuts et des barèmes et coûts pratiqués pour les différents experts.

L'efficience de l'assistance technique est généralement considérée comme **satisfaisante** tant au niveau de la rapidité de la mise en œuvre, de l'adaptabilité, de l'organisation qu'au niveau des coûts. Parfois l'assistance technique est trop centrée sur les connaissances techniques et pas suffisamment sur la capacité d'adaptation au contexte notamment socioculturel.

La contribution de l'assistance technique au **transfert des compétences et à la formation des ressources humaines** locales est plutôt faible, surtout pour les études à court terme, notamment parce que **la formation n'est pas prévue spécifiquement dans les termes de référence**.

Le renforcement institutionnel est souvent faible ; il s'avère effectif et durable dans les contrats d'assistance technique à long terme lorsque 2 conditions sont remplies :
- renforcement institutionnel prévu explicitement dans les termes de référence, et
- volonté active du Ministre et de son Ministère pour que ce renforcement ait lieu.

3.2 Recommandations

3.2.1 Les autorisations globales et les DAGT

- Il convient de maintenir la facilité d'autorisation globale et le système de DAGT pour l'assistance technique, de façon à permettre la réalisation d'une assistance technique qui ne pourrait pas être financée autrement.

- Les DAGT pourraient être davantage utilisées, notamment pour le financement d'actions novatrices ou spécifiques qui permettent de réagir rapidement et opportunément au contexte changeant des pays ACP. Cependant, il convient que l'ensemble des actions recueille une adhésion véritable et conjointe des différents partenaires, tant dans l'Etat ACP qu'au sein de la Commission.

- Les procédures devraient être plus simples, cohérentes, claires et actualisées[62]. Les procédures DAGT mais aussi celles des PMS devraient être plus souples et pratiques, de façon à ce que l'ensemble de l'assistance technique via les autorisations globales ait la simplicité, la souplesse et la rapidité des DAGT-délégué. Les conseillers et fonctionnaires devraient être mieux informés et formés à l'utilisation des DAGT et disposer d'un manuel aisé et mis à jour.

[62] Ces recommandations vont dans le sens de la réflexion en cours au sein de la Commission concernant la simplification et l'harmonisation s des procédures ; l'évolution actuelle des procédures n'avait pas encore porté ses fruits au moment de la présente évaluation.

- Il convient de réduire et simplifier le circuit des visas (et également des visas de la PMS afin d'éviter les duplications). L'introduction du système de visa électronique et la révision des systèmes informatiques obsolètes (déjà proposé lors de la réforme de '97) permettraient d'éviter la multiplication des documents papier et informatique.

- Plus encore que les procédures, l'organisation même des services de la Commission devrait être revue de façon à ce que les services soient mieux intégrés et qu'on n'assiste plus au saucissonnage des services et dossiers selon les différentes étapes d' une action d'assistance technique. En particulier, la séparation actuelle entre la DG DEV et le SCR et la multiplication des services et des bâtiments sont problématiques et devraient être revues[63]. Un seul service devrait être responsable de l'élaboration des DAGT et de leur suivi.

- Les actions devraient être davantage décentralisées vers les pays ACP et l'utilisation des DAGT-délégué facilitée, notamment en relevant le plafond de la facilité-expert[64].

- Les documents et dossiers devraient être rassemblés dans un même service et être gérés et organisés de façon plus intégrée et formalisée, de façon à assurer l'accès à un dossier complet et à faciliter la consultation et la mémoire des actions.

Ces recommandations sur l'organisation débordent du cadre des autorisations globales car elles concernent l'organisation de l'ensemble des services de la Commission en matière de coopération au développement.

3.2.2 Les actions d'assistance technique

Hormis le fait qu'il s'agit plus souvent d' actions à court terme, l'assistance technique via DAGT n'est pas fondamentalement différente de l'assistance technique en général et peut difficilement être évaluée indépendamment.

- Etant donné l'importance de la coopération technique dans l'aide au développement, il serait intéressant que la Commission procède régulièrement à **une réflexion globale et approfondie de l'assistance technique :** son rôle, ses objectifs et ses résultats. L'analyse devrait concerner les différents types d'actions d'assistance technique, les différents instruments FED mais également d'autres sources de financement (l'aide budgétaire), ainsi que les différents statuts des experts, l'utilisation générale (dans les projets ou via DAGT) du système "facilité expert", etc.

Les recommandations ci-dessous pourraient vraisemblablement s'appliquer à l'ensemble de l'AT.

---

[63] La réorganisation des Services , en particulier la réorganisation du Service RELEX, est en cours d'élaboration et devrait permettre une amélioration à brève échéance.

[64] par exemple un plafond de 150.000 euros, similaire à celui des règles d'attribution de marché par le gré à gré.

- Les termes de référence de l'assistance technique devraient être plus clairs avec une programmation, des objectifs et des résultats à atteindre plus précis de façon à permettre un suivi plus net et structuré,

- Les termes de référence devraient, même lorsqu'il s'agit d'actions à court terme, préciser la position et le rôle précis de l'assistance technique par rapport à ses différents partenaires (au service du pays ACP ou de la délégation, par ex.) et la part de formation, de transfert de compétences et d'appui institutionnel inclus dans sa mission.

- Il convient de maintenir le système de sélection de gré à gré avec une consultation restreinte, souple, basée sur le bon sens et l'expérience; le processus de sélection devrait privilégier la décentralisation dans les pays ACP et le contrôle a posteriori (plutôt que des règles de consultation de listes élaborées à Bruxelles qui privilégient le contrôle a priori mais ne sont pas mises à jour et ne donnent pas les résultats escomptés).

- Les bases de données en matière de coopération technique (bureaux et experts) devraient être plus adaptées aux besoins (critères et items), plus accessibles et claires. Elles devraient être mises à jour avec une appréciation effective des résultats, plutôt que de se baser sur des règles théoriques de concurrence qui s'appuient sur des CV et dossiers de bureaux d'étude qui ne font pas l'objet de vérification.

- Les assistants techniques (tant au niveau des experts qu'au niveau des bureaux) devraient être sélectionnés davantage sur base de leur expérience et de leur capacité d'adaptation au niveau socioculturel (sélectionner sur base du savoir-faire et du savoir être et pas seulement sur base du savoir technique).

- La sélection de l'AT devrait être plus sensible aux questions de genre et être pro-active dans la recherche d'experts femmes et d'experts ACP.

- Le suivi de l'assistance technique devrait être plus formalisé et organisé (court terme et long terme) de façon à pouvoir capitaliser les expériences acquises[65]. Il devrait permettre une évaluation des apports de l'AT et aboutir à une appréciation opérationnelle et à des références fiables et adaptées des bureaux et experts.

- Les volets formation et renforcement institutionnel devraient faire partie des activités de l'AT et faire l'objet également de suivi/évaluation, même lorsqu'il s'agit de contrats à court terme.

[65] un contrat relatif au développement d'un système de monitoring de toute l'aide au développement de la Commission Européenne a démarré en janvier 2000.

ANNEXES :

ANNEXE 1 : TDR
ANNEXE 2 : METHODOLOGIE ET REVISION DES TDR
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES
ANNEXE 4 : FORMULAIRE DAG
ANNEXE 5 : PROCEDURES PACA
FORMULAIRE PACA
ANNEXE 6 : CIRCUIT DAG
ANNEXE 7 : REPARTITION DES ACTIONS PAR CONVENTION ET PAR PAYS
ANNEXE 8 : ACTIONS VIA DAGT : MONTANTS DECIDES
ANNEXE 9 : LISTE DES DAGT DES QUATRE PAYS VISITES
ANNEXE 10 : FICHE D'APPRECIATION DES PRESTATIONS AT